

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії
митної служби України. Серія: “Державне управління”)

№ 3 (22)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть
публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі науки
державне управління (наказ Міністерства освіти і науки України
від 11.07.2016 р. № 820, додаток 12)*

Дніпро
Університет митної справи та фінансів
2019

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International
(Республіка Польща).
Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 2 від 30 серпня 2019 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) – д.держ.упр., проф.;	Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;	Кураташвілі А. А. – д.е.н., д.ю.н., проф., Грузія;
Андреа Сабо – д.філос.н., доц., Угорщина;	Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., проф.;	Лотар Геллерт – д.н., проф., Німеччина;
Баштанник В. В. – д.держ.упр., проф.;	Мартиненко В. М. – д.держ.упр., проф.;
Борисенко О. П. – д.держ.упр., проф.;	Мищенко Д. А. (заступник головного редактора) – д.держ.упр., доц.;
Дацій Н. В. – д.держ.упр., проф.;	Новікова І. В. – д.е.н., проф., Республіка Білорусь;
Дерев’янку Т. П. (відповідальний секретар)	Садковий В. П. – д.держ.упр., проф.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;	Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Драган І. О. – д.держ.упр., проф.;	Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Ємельянов В. М. – д.держ.упр., доц.;	Шпекторенко І. В. – д.держ.упр., проф.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: К. В. Бараненко

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015 р.
Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 03.09.2019. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 33,71. Обл.-вид. арк. 26,08.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Я. В. Качан.** Удосконалення системи відповідальності публічних службовців як чинник професійного розвитку 9
- В. Г. Пугач.** Держава у транснаціональному регуляторному просторі 15
- І. В. Шкурат.** Основні напрями впливу глобалізації на державне управління в умовах трансформаційного розвитку 21

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Л. М. Васильєва, Н. В. Дацій.** Механізм стратегічного управління розвитком агрорекреаційної сфери регіону 27
- І. О. Венгер.** Аналіз поточного стану та структури ринку праці України 33
- В. Т. Венцель.** Соціальна функція держави в умовах трансформації суспільних процесів 40
- Л. М. Грень.** Управління професійно-технічною освітою на державному та регіональному рівнях: зарубіжний досвід 47
- О. М. Житник, А. А. Гриценко.** Механізми формування державної політики національної безпеки України крізь призму теорії Бузана-Вейвера: структурно-функціональний аналіз комплексу регіональної системи безпеки 57
- Я. О. Конох.** Особливості впливу молодіжних еліт на формування державної політики 68
- О. О. Крищенко, Т. С. Тоцька.** Шляхи вдосконалення системи державних закупівель 74
- Ю. О. Крихтіна, О. В. Северченко, І. І. Черкасов.** Трансформація державного управління в контексті інформаційної революції 80
- О. К. Любчук, Ю. В. Ярченко, С. В. Сахно.** До проблеми удосконалення механізму державного управління якістю фахової підготовки туристичних кадрів 87
- А. М. Мальцева.** Розробка та реалізація управлінського рішення у сфері публічної служби на сучасному етапі розвитку України 93
- О. В. Марухленко.** Інвестиційний механізм публічної політики суспільного розвитку 100
- В. І. Николаєва.** Питання дієвості фінансового механізму державного управління системою соціальної роботи в Україні 106

О. В. Побережний. Надання соціальних послуг як складова частина соціальної політики в Україні.....	114
Н. В. Статівка, К. Я. Кучерява. Основні складники комплексного механізму детінізації економіки України.....	121
О. О. Усаченко. Організація нормативно-правового регулювання розвитку оборонної промисловості.....	131
О. М. Чечель. Поняття і зміст механізмів державного управління в гуманітарній сфері.....	137
Г. М. Чирва. Механізми державного управління розвитком вищої освіти: орієнтація на якість освітніх послуг.....	146
О. О. Шека. Комплексний підхід до управління рекреаційними ресурсами на регіональному рівні.....	157
М. О. Шкурат. Інформаційно-інноваційний механізм державного управління якістю вищої освіти в Україні у світлі євроінтеграції.....	167
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
М. О. Маланчій, В. І. Незяць. Механізм розвитку кадрового менеджменту в Державній прикордонній службі України.....	178
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
О. В. Акіліна, А. Г. Панченко. Проблеми підготовки кадрів для роботи з молоддю в новоутворених громадах.....	185
Є. І. Бородін, І. М. Безена. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави.....	194
К. С. Лозовська. Комунікаційні стратегії як інструмент налагодження ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і суспільства.....	203
М. М. Стадник, В. П. Удовиченко, В. В. Павлюк. Активізація молодіжного лідерства в новоутворених громадах.....	211
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ	
Л. М. Івашова, Л. І. Кийда. Діджиталізація митних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку митної справи.....	218

С. А. Капелюшний. Сутність та значення професійного розвитку молодшого керівного складу у формуванні системи кадрового забезпечення Національної гвардії України.....	231
І. М. Квеляшвілі. Вплив громадської експертизи у реалізації заходів із державного управління реформуванням митної справи	239
М. Ф. Криштанович. Механізми державної політики України щодо забезпечення національної безпеки	248
І. В. Кукін. Особливості сприйняття інформації, що впливають на інформаційну безпеку особистості у сфері національної безпеки держави	254
В. О. Паутов. Явище корупції та роль органів із протидії корупції	261
Г. Ю. Разумей. Розвиток механізмів електронного управління митними ризиками	267
І. І. Савка. Демократизація сектору безпеки та оборони держави шляхом втілення механізмів цивільного контролю	277
Я. Ю. Швидкий. Місце протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки	284

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

- Ya. V. Kachan.** Improvement of the liability system of public officials as a factor of professional development9
- V. H. Puhach.** State in the transnational regulatory space15
- I. V. Shkurat.** Main directions of the impact of globalization on state governance in the conditions of transformation development21

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

- L. N. Vasilieva, N. V. Datsii.** Mechanism of strategic management by development of regional agro-recreation sector27
- I. O. Venher.** Analysis of the current situation and structure of the labor market of Ukraine33
- V. T. Ventsel.** Social function of the state in conditions of transformation of social processes40
- L. M. Hren.** Management of professional and technical education at the state and regional levels: foreign experience47
- O. M. Zhytnyk, A. A. Hrytsenko.** National security state policy-making mechanisms from the perspective of the Buzan-Waever theory: regional security system structural and functional analysis57
- Ya. O. Koniukh.** Peculiarities of the impact of youth elite on the formation of state policy68
- O. O. Kritenko, T. S. Totska.** Ways to improve the system of public procurement74
- Yu. O. Kryhtina, O. V. Severchenko, I. I. Cherkasov.** Transformation of public administration in the context of the information revolution80
- O. K. Lyubchuk, Yu. V. Yarchenko, S. V. Sakhno.** To the problem of improvement of the mechanism of public management of quality of traffic training87
- A. M. Maltseva.** Development and implementation of the management decision in the field of public service at the modern stage of Ukraine development93
- O. V. Marukhlenko.** Investment mechanism of public social development policy100
- V. I. Nykolaieva.** The issues on the effectiveness of the financial mechanism of public administration of the social work system in Ukraine106

O. V. Poberezhnyj. Administrative and social services as the composition of public services in Ukraine	114
N. V. Stativka, K. Ya. Kucheriava. Main components of the complex mechanism of de-shadowing of Ukraine's economy	121
O. O. Usachenko. Organization of regulatory regulation of development of defense industry.....	131
O. M. Chechel. The concept and contents of public governance mechanisms in the humanitarian sector.....	137
A. M. Chirva. The mechanisms of public governance by higher education: the orientation on quality of educational services.....	146
O. O. Sheka. Complex approach to the management of recreational resources at the regional level.....	157
M. O. Shkurat. Informatively-innovative mechanism of state administration of higher education quality in Ukraine in the light of eurointegration.....	167
M. O. Malanchiy, V. I. Nezyat. Mechanism of development of HR management in the state border service of Ukraine	178
REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT	
O. V. Akilina, A. H. Panchenko. Problems of training human resources for working with youth in newly formed communities	185
Ye. I. Borodin, I. M. Bezena. Mark E. Henson on the ways of democracy and decentralization of public state institutions.....	194
K. S. Lozovska. Communication strategies as an instrument for establishing effective interaction of local self-government and society	203
M. M. Stadnyk, V. P. Udovichenko, V. V. Pavliuk. Activating youth leadership in established communities.....	211
STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS	
L. M. Ivashova, L. I. Kiida. Digitalization of customs procedures: the current situation and prospects of customs development.....	218
S. A. Kapelyushny. The essence and the role of professional development of NCO in the formation of the system of personnel security of the National Guard of Ukraine.....	231

I. M. Kveliashvili. Influence of public examination in realization of measures on state administration reformation of custom affairs	239
M. F. Kryshchanovych. State policy of Ukraine regarding national security	248
I. V. Kukin. Features of information perception that affect to the individual information security in the field of the national state security.....	254
V. O. Pautov. The corruption phenomenon and the role of anti-corruption bodies	261
H. Yu. Razumei. Development of mechanisms of electronic customs risk management	267
I. I. Savka. Democratization of the security and defense sector by the implementation of civil control mechanisms	277
Ya. Iu. Shvydkyi. Place of anti-corruption in the system of national security system.....	284

Я. В. Качан, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби
зайнятості України

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті визначені напрями вдосконалення системи відповідальності публічних службовців як чинник професійного розвитку. Визначено, що механізми забезпечення діяльності публічних службовців мають досить складну систему, до якої невід'ємними складниками входять конституційні гарантії захисту публічної влади, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб за різноманітними напрямками. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню публічної управлінської діяльності. Відповідальність публічних службовців зумовлена тим, що вона є гарантією їхніх прав, адже покликана забезпечити діяльність в інтересах громадян і суспільства загалом. З'ясовано, що підвищення ефективності роботи публічної влади є нині для управлінської держави першорядним завданням, що і має стати аксіомою децентралізації. Управління публічних службовців вимагає своєї конкретної оцінки, що включає визначення ефективності роботи, опосередкованим показником якої є відповідальність, її рівень та обов'язковість для всіх без винятку у відносинах: держава – місцеве самоврядування – громада – громадяни.

Запропоновано вдосконалення відповідальності публічних службовців, зокрема місцевого самоврядування, здійснювати шляхом виокремлення в проєкті Типового статуту територіальної громади окремого розділу «Відповідальність органів місцевого самоврядування», у якому має бути визначено: поняття відповідальності органів місцевого самоврядування та принципи, на яких вона ґрунтується; форми інформування жителів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; статусні можливості уповноваженого із захисту прав територіальної громади; організаційні заходи, спрямовані на підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності утворених нею органів. Це, своєю чергою, дасть можливість територіальним громадам, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснювати велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій регіонального рівня.

Ключові слова: відповідальність, місцеве самоврядування, професійний розвиток, публічна служба.

Ya. V. Kachan. Improvement of the liability system of public officials as a factor of professional development

The article defines directions of improving the system of responsibility of public servants as a factor of professional development. It is determined that the mechanisms for ensuring the activity of public servants have a sufficiently complex system, which as integral components include the constitutional guarantees of protection of public authorities, state and public control, as well as different types of responsibility of bodies and officials in various directions. The designation and operation of a liability institute contributes to a more effective public management activity. The responsibility of public servants is conditioned by the fact that it is a guarantee of their rights, since it is intended to provide activities for the benefit of citizens and society as a whole. It has been found that improving the efficiency of public authority is a priority for the administrative state today, which should become an axiom of decentralization. The Office of Public Servants requires its specific assessment, which includes determining the effectiveness of the work, indirectly attributed to

© Я. В. Качан, 2019

responsibility, its level and obligation for all without exception in the relations: state – local government – community – citizens.

It is proposed to improve the responsibility of public servants, in particular local self-government, by implementing in the draft Model Statute of the territorial community a separate section “Responsibility of local self-government bodies”, which should define: the concept of responsibility of local self-government bodies and the principles on which it is based; forms of informing the residents of the territorial community about the activities of local self-government bodies; forms of control over the activity of local self-government bodies; status opportunities of the Commissioner for Protection of the Rights of the Territorial Community; organizational measures aimed at enhancing the role of the territorial community in addressing the responsibility of its bodies. This, in turn, will allow territorial communities, exercising the right to local self-government, to carry out a wide range of technological functions, which will contribute to a more effective resolution of issues of local importance that are faced by residents of certain territories at the regional level.

Key words: responsibility, local self-government, professional development, public service.

Постановка проблеми. Механізми забезпечення діяльності публічних службовців мають досить складну систему, до якої невід’ємними складниками входять конституційні гарантії захисту публічної влади, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб за різноманітними напрямками. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню публічної управлінської діяльності. Відповідальність публічних службовців зумовлена тим, що вона є гарантією їхніх прав, адже покликана забезпечити діяльність в інтересах громадян і суспільства загалом.

Підвищення ефективності роботи публічної влади є нині для управлінської держави першорядним завданням, що і має стати аксіомою децентралізації. Управління публічних службовців вимагає своєї конкретної оцінки, що включає визначення ефективності роботи, опосередкованим показником якої є відповідальність, її рівень та обов’язковість для всіх без винятку у відносинах: держава – місцеве самоврядування – громада – громадяни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням системи відповідальності публічних службовців присвячували свої праці такі провідні науковці, як Н.Р. Нижник, В.В. Корженко та інші. Проте дослідження з вказаної тематики постійно перебуває в полі зору сучасних дослідників, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті – визначити напрями вдосконалення системи відповідальності публічних службовців як чинник професійного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і втілюються у межах ЄС. Цей принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, Проєкті Європейської хартії регіональної демократії тощо. Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення, посилення відповідальності влади за свою діяльність.

Серед суб’єктів децентралізації влади можна виділити народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівнів, територіальні громади міст, селищ, сіл та інші. Досвід зарубіжних країн свідчить, що модель їхніх взаємин загалом має базуватися на засадах децентралізації, партнерства й узгоджених дій незалежно від форми державного устрою [1, с. 16].

Розглядаючи проблематику відповідальності публічних службовців перед територіальною громадою в цілому, юридичними та фізичними особами, слід охарактеризувати проблему формування активності суб’єктів самоврядування у її загальному вигляді, звернувши увагу на сучасні тенденції побудови відносин між владними структурами та громадянським суспільством загалом. Тільки суспільство, що усвідомлює не лише власні права, але й власну відповідальність, здатне сформувати дієві органи влади [2, с. 23–24]. Водночас лише відкриті та про-

зорі органи публічної влади, що в повному обсязі реалізують покладені на них функції, можуть реально сприяти розвитку демократії і, як наслідок, становленню громадянського суспільства.

Зміст забезпечення відповідальності немислимий поза формою, в якій він виражається. Форми забезпечення відповідальності публічних службовців можуть бути відповідним чином згруповані, тобто об'єднані в однорідні групи за певними класифікаційними ознаками.

За суб'єктом забезпечення відповідальності слід виокремити державні та громадські форми в рамках створення та функціонування механізму самовідповідальності.

Розглянемо більш детально відповідальність органів місцевого самоврядування.

До державних належать форми, що реалізуються державними органами (місцевими державними адміністраціями, органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки України, контрольно-ревізійними органами, податковими інспекціями тощо) в межах покладених на них повноважень: дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу (припинення повноважень), зупинення дії нормативно-правових актів, визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання результатів чи дій), майнові санкції (відшкодування збитків), банкрутство органів місцевого самоврядування, агентське управління тощо.

Громадські форми (вибори, референдум про дострокове припинення повноважень, відкликання посадових осіб та депутатів) пов'язані з процесами волевиявлення окремих громадян, їх об'єднань, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, у тому числі політичних партій та громадських організацій. Прикладами форм забезпечення самовідповідальності органів місцевого самоврядування є саморозпуск ради, добровільна відставка, недовіра посадовій особі, дисциплінарні та регламентні стягнення.

За об'єктом забезпечення відповідальності доцільно виокремити форми, які спрямовані на становлення відповідальності у тих чи інших органах: представницьких, виконавчих, органах самоорганізації населення, а також окремих посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад.

Видається, що запропонована класифікація, в межах якої здійснюється групування форм забезпечення відповідальності стосовно суб'єктів, об'єктів, характеру, часу та простору, є найбільш оптимальною, оскільки, по-перше, дає змогу якнайповніше розкрити особливості тієї чи іншої форми, та по-друге, водночас не є «перевантаженою» надлишковими критеріями класифікації, що дає можливість її використовувати як базову, вихідну класифікацію безвідносно від рівня управління, моделі самоврядування, особливостей державного устрою тощо. Таким чином, наведена класифікація форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування носить загальний характер та не заперечує подальшу деталізацію форм забезпечення відповідальності.

Отже, основною парадигмою дієвості інституту місцевого самоврядування є відповідальність, яка виступає важливим засобом гарантування прав і свобод територіальної громади та створених нею органів, їх захисту від можливих протиправних дій, у тому числі й з боку держави. При цьому здійсненні самоврядування, по суті, передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу. Успішне вирішення питань місцевого значення може здійснюватися лише в умовах свободи вибору суб'єктами самоврядування оптимальних варіантів рішень. Своєю чергою така свобода неможлива без відповідального ставлення всіх учасників управлінського процесу до самоврядування загалом та їх конкретної відповідальності за наслідки своїх дій зокрема. Таким чином, місцеве самоврядування нерозривно пов'язане з відповідальністю як територіальної громади – первинного суб'єкта, так і сформованих нею органів.

Належне функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає існування дієвих форм забезпечення їх відповідальності, адже саме остання дає змогу

суб'єктам місцевого самоврядування усвідомлювати значення своїх дій, передбачати їх результати, співвідносити управлінські рішення з їх наслідками, стимулює пошук нового, прогресивного, породжує ініціативу, але в цьому полягає суть децентралізації.

Доцільним, вочевидь, є введення такої санкції, як попередження представницького органу територіальною громадою про можливість дострокового припинення його повноважень. Її застосування дасть можливість представницькому органу переглянути, змінити напрями своєї діяльності, привівши її у відповідність до очікувань громади. Отже, ця санкція має більше профілактичний, ніж адміністративний характер. Але в цьому якраз і полягає один з основних принципів відповідальності: не наказувати, а запобігати порушенням. Процедура застосування цієї санкції має регулюватися Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому варто зазначити, що право вносити пропозицію щодо винесення ПОМС попередження про дострокове припинення повноважень можуть мати громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право ініціювати референдум та голосувати. Вважаємо, що попередження про дострокове припинення повноважень ради може бути офіційно винесеним, якщо на підтримку цієї пропозиції зібрано не менше десяти відсотків голосів громадян України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та мають право на участь у референдумі. Важливо також передбачити законом норму, згідно з якою рада зобов'язана була б надати виборцям у місячний термін інформацію про заходи, які вживаються з метою усунення порушень, що стали підставою для винесення попередження про дострокове припинення її повноважень.

Відповідальність публічних службовців як суб'єктів управлінської і політичної діяльності тісно пов'язана з реалізацією моральної відповідальності. Діяльність ради, крім доцільності та законності, має відповідати моральним принципам, мати моральну основу. Вважаємо за доцільне у законі про місцеве самоврядування передбачити для ПОМС можливість саморозпуску. Якщо рада за певних обставин не може ефективно працювати, вирішувати покладені на неї завдання, виконувати передбачені законом повноваження, не сприяє захисту прав та інтересів громади, шкодить її розвитку, що викликає громадянське невдоволення, то її повноваження мають бути припинені або через референдум, або через саморозпуск. Право на саморозпуск дало б змогу зберегти депутатам репутацію, а громаді уникнути громіздкої та фінансово затратної процедури, спрямованої на дострокове припинення повноважень ради. При цьому, на відміну від депутатів ради, припинення повноважень якої відбулося референдумом (примусово), а тому вони не можуть брати участь в оголошених дострокових виборах, депутати ради, яка прийняла рішення про саморозпуск, мають право брати участь у дострокових виборах. Депутат місцевої ради несе персональну відповідальність перед виборцями, котрі, як зазначено в законі, можуть у будь-який час його відкликати. Доцільність застосування інституту відкликання по-різному сприймається в сучасному суспільстві. Вважаємо, що для України, яка перебуває в стані транзиту від авторитаризму до демократії, функціонування інституту відкликання на місцевому рівні є доцільним, адже інститут відкликання спонукає депутатів зосередитися на вирішенні конкретних проблем місцевого значення, що дасть можливість покращити життя територіальної громади; на місцевому рівні легше контролювати своїх представників, а тому і притягнути їх до відповідальності шляхом відкликання. На нашу думку, головним завданням інституту відкликання є спонукання представницької влади до ефективної діяльності та зміцнення зв'язку між депутатом місцевої ради і його виборцями. При цьому саме через відкликання відбувається узгодженість між правом громади обирати депутата (давати мандат довіри на представлення інтересів) і правом притягувати до відповідальності за неякісне виконання покладеного на нього громадою обов'язку.

Для її застосування насамперед потрібно на законодавчому рівні визнати та закріпити відповідальність ПОМС перед територіальними громадами як політичну, визначити підстави її настання та санкції, тобто політична відповідальність має полягати в якісному управлінні власністю громади, наданні якісних управлінських і соціальних послуг, виконання взятих на себе передвиборчих зобов'язань, відстоюванні інтересів громади перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів місцевого самоврядування настають негативні наслідки.

У зв'язку з цим необхідно внести зміни у виборче законодавство України та Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», які встановлювали б реальну процедуру відкликання депутата місцевої ради.

Варто також удосконалити норму про підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, зробивши її обов'язковою до виконання, тому що депутат місцевої ради у своїй роботі мусить демонструвати високу професійність під час прийняття важливих для громади рішень.

Здійснення таких заходів сприятиме посиленню відповідальності ПОМС перед територіальними громадами, піднесенню та зміцненню престижу представницького органу та підвищенню рівня довіри до нього територіальних громад.

Сутність відповідальності ПОМС може бути розкрита через характерні й загальні ознаки. Характерними ознаками відповідальності органів місцевого самоврядування є: формальна визначеність правовими нормами та обов'язковість для органів місцевого самоврядування; реалізація як через державний, так і громадський вплив. Загальними ознаками є: соціальний характер; зумовленість відповідальності призначенням її суб'єкта; публічно-правовий порядок прийняття рішення; наявність ризику в управлінській діяльності, яка може зумовити відповідальність.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, структура відповідальності органів місцевого самоврядування може бути внутрішньою та видовою. Внутрішня включає суб'єкта відповідальності, суб'єкта, наділеного правом уживати заходів впливу, та підставу відповідальності. Видова структура включає сукупність видів відповідальності органів місцевого самоврядування, підставою класифікації яких є: зміст соціальних норм, які порушуються; суб'єкт, наділений правом вирішувати питання відповідальності; вид повноважень органів місцевого самоврядування; статус суб'єкта відповідальності; наслідки застосування відповідальності. Напрямами удосконалення організаційно-правових засад відповідальності слід визначити вдосконалення законодавчого та підзаконного регулювання. У напрямі законодавчого регулювання доцільним є прийняття нових законодавчих актів: «Про засади відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні», предметом регулювання якого мають стати питання: 1) розмежування відповідальності за реалізацію функцій держави та реалізацію власних повноважень; 2) визначення підстав та порядку відповідальності районних та обласних рад; 3) уточнення процесуальних норм, що регулюють відповідальність органів місцевого самоврядування; 4) обмеження розсуду в діяльності суб'єктів, наділених правом вирішувати питання відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом чіткого закріплення їхніх прав і обов'язків під час реалізації цього повноваження; «Про місцевий референдум», який детально має врегулювати порядок проведення місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад з метою мінімізації можливого адміністративного впливу на суб'єктів цього процесу, а також створення організаційного механізму для втілення результатів місцевого референдуму. Удосконалення підзаконного правового регулювання слід здійснити шляхом виокремлення в проєкті Типового статуту територіальної громади окремого розділу «Відповідальність органів місцевого самоврядування», у якому має бути визначено:

Теорія та історія державного управління

поняття відповідальності органів місцевого самоврядування та принципи, на яких вона ґрунтується; форми інформування жителів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; статусні можливості уповноваженого із захисту прав територіальної громади; організаційні заходи, спрямовані на підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності утворених нею органів. Це, своєю чергою, дасть можливість територіальним громадам, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснювати велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій регіонального рівня.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. с. 16.
2. Корженко В.В. Місцеве самоврядування як дійовий посередник між політичним і громадянським суспільством. *Економічний часопис*. 2000. № 5. С. 23–24.

References:

1. Nyzhnyk, N.R. (1997). “*Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tseentralizatsiia i detsentralizatsiia*” [Public administration in Ukraine: centralization and decentralization]. Kyiv : UADU pry Prezydentovi Ukrainy, p. 16. [in Ukrainian].
2. Korzhenko, V.V. (2000). “*Mistseve samovriaduvannia yak diiovyi poserednyk mizh politychnym i hromadianskym suspilstvom*” [Local self-government as an intermediary between political and civil society]. *Economic Journal [Economic Journal]*. Vol. 5. Pp. 23–24. [in Ukrainian].

В. Г. Пугач, кандидат політичних наук,
доцент, доцент кафедри політології, соціології
та соціальної роботи Міжрегіональної академії
управління персоналом

ДЕРЖАВА У ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОМУ РЕГУЛЯТОРНОМУ ПРОСТОРИ

Об'єктивні процеси транснаціоналізації, їхній динамічний характер зумовлюють закономірні зміни у функціях держави, коригують практично-управлінський зміст її функціонування, впливають на архітектуру сучасного державного управління. Транснаціоналізація породжує нову реальність, яка фіксує втрату державної монополії на управління, звуження простору управлінської присутності держави та редуцію її організаційних можливостей для цілеспрямованого впливу. Інакше кажучи, транснаціональні процеси, які набувають дедалі більшої інтенсивності та значимості, чітко демонструють зміну управлінської ролі держави, якісні перетворення в самій системі управління суспільними процесами. Транснаціоналізація помітно змінила характер, форми та зміст регуляторної діяльності. Посилення позицій недержавних (наднаціональних) акторів у сфері регулювання, поява різноманітних транснаціональних недержавних регуляторних режимів засвідчили, що регулювання нині не є виключною компетенцією держави. Утім, втрата державою статусу універсального регулятора не означає, що розмірковування слід здійснювати в логіці жорсткого протиставлення, тим більше – регуляторного ізоляту держави. Остання зберігає позиції провідного суб'єкта регуляції, змінивши технології реалізації регуляторної функції. Зокрема, держава сама може передавати частину своїх регуляторних повноважень недержавним акторам, відповідно, виступати ініціатором створення транснаціональних регуляторних режимів. Подібну «поведінку», на думку автора статті, слід розцінювати як своєрідну управлінську реакцію з боку держави на відсутність у неї бажання або належних можливостей для розв'язання певних проблем. Як припускає автор, у такий спосіб держава намагається адаптуватися до нових реалій із метою збереження управлінських важелів, знаходячи нові, менш витратні та більш дієві, способи досягнення своїх цілей. Здійснена діагностика ступеня присутності сучасної держави у транснаціональному регуляторному просторі дала змогу заперечити тезу про те, що регуляторний процес не піддається управлінню з боку держави. Транснаціоналізація не вихолостила регуляторні можливості із системи державного управління, ба більше, на думку автора, вона відіграла роль каталізатора в процесі адаптації державного управління до нових реалій, зокрема, й у сфері регулювання.

Ключові слова: держава, недержавні актори, регуляція, регуляторний простір, транснаціоналізація, транснаціональні недержавні регуляторні режими.

V. H. Puhach. State in the transnational regulatory space

Objective processes of transnationalization, their dynamic nature cause regular changes in the functions of the state, adjust the practical and managerial content of its functioning, affect the architecture of modern government. Transnationalization gives rise to a new reality that captures the loss of the state monopoly on governance, the narrowing of the state's administrative presence space, and the reduction of its organizational capacity for purposeful influence. In other words, transnational processes, which are gaining in intensity and importance, clearly demonstrate a change in the managerial role of the state, qualitative changes in the system of managing social processes. Transnationalization has significantly changed the nature, form and content of regulatory activity. The strengthening of the positions of non-state (supranational) actors in the sphere of regulation, the emergence of various transnational non-state regulatory regimes have shown that regulation is not now the exclusive competence of the state. Meanwhile, the loss of state status as a universal regulator does not mean that the reasoning should be made in the logic of rigid opposition, especially, of the regulatory isolate of the state. The latter retains the position of a leading regulatory entity by changing the technology for implementing the regulatory function. In particular, the state itself can delegate some of its regulatory powers to non-state

© В. Г. Пугач, 2019

actors, thereby initiating the creation of transnational regulatory regimes. In our opinion, such "behavior" should be regarded as a kind of governmental response by the state to its lack of desire or adequate capacity to solve certain problems. We suppose, in this way the state tries to adapt to the new realities in order to preserve the leverage, finding new, cheaper and more effective ways of achieving its goals. Diagnosis of the degree of presence of the modern state in the transnational regulatory space allowed arguing that the regulatory process is not governed by the state. Transnationalization did not seize regulatory capacity from the public administration system; moreover, in the author's opinion, it played the role of a catalyst in the process of adapting public administration to new realities, including in the sphere of regulation.

Key words: state, non-state actors, regulation, regulatory space, transnationalization, transnational non-state regulatory regimes.

Постановка проблеми. Специфіка управлінської ролі сучасної держави все частіше розглядається в контексті транснаціональних тенденцій, які набувають дедалі більшої інтенсивності та значимості. Посилення транснаціональних процесів, траєкторія розвитку яких позначена, серед іншого, диверсифікацією владно-управлінських суб'єктів, зміщенням центру прийняття рішень із національно-державного на наднаціональний рівень, апропріацією «нетрадиційними» акторами деяких державних функцій, дає підстави для інтелектуальних підозр про значне звуження простору для управлінської присутності держави, її маргіналізацію загалом. Безумовно, процеси транснаціоналізації здійснюють трансформаційний вплив на систему державного управління, коригують практично-управлінський зміст функціонування сучасної держави, позначаються на її управлінському потенціалі, втім, не ліквідовують державу. З огляду на це виникає необхідність усебічного теоретичного осмислення впливу транснаціоналізації на характер державно-управлінських практик. У цьому контексті досить інформативним є звернення до проблеми, пов'язаної з регулятивними можливостями сучасної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Регуляторна роль держави в умовах посилення транснаціональних процесів перебуває в центрі дослідницької уваги багатьох учених. Зокрема, власну візію щодо транснаціональних недержавних режимів з акцентуацією на взаємодії недержавних акторів і держави в межах цих режимів презентує дослідниця з Йоркського університету Н. Тусіков [1]. Транснаціональні регуляторні режими в контексті регуляторної політики Європейського Союзу розглядають, серед інших, Б. Еберлейн, У. Гранде. «Карту транснаціонального регуляторного простору» наводить Ф. Кафаджі [2]. Власне бачення щодо кризи «регуляторної держави» презентують М. Лодж та К. Вегріч [3]. Сучасні регуляторні практики крізь призму «багаторівневого регулювання» розглядають Р.А. Вессель та Я. Воутерс. Питання, пов'язані з регулюванням у транснаціональному вимірі, висвітлюють у своїх дослідженнях М.-Л. Джеліч й К. Сахлін-Андерсон. Окремим аспектам проблеми транснаціонального регулювання присвятили свої розвідки К. Пістор, Д. Кертін, Л. Сенден, А.М. Хадемян, В. Рамрай та інші.

Мета статті полягає в з'ясуванні місця і ролі сучасної держави у транснаціональному регуляторному просторі.

Виклад основного матеріалу. У 1971 р. американські дослідники Д. Най та Р. Кохейн висунули ідею активності недержавних транснаціональних акторів на світовій арені, вказавши на неприпустимість констатації держави як одноосібного суб'єкта світової політики. Вчені запровадили термін «транснаціональні взаємодії», під якими розуміють «переміщення матеріальних та нематеріальних предметів через державні кордони, коли хоча б один учасник не є агентом уряду або міжурядової організації» [4, с. 332]. Прикметно, що, наголошуючи на підвищенні активізації й впливовості інших суб'єктів, Най та Кохейн не заперечують того, що уряди залишаються найважливішими акторами. На їхню думку, порушувати питання в термінах «втрати контролю» з боку держави в умовах поширення транснаціональних відносин

це означає «вводити проблему в оману». Най та Кохейн переконані, що питання, пов'язані з державним контролем, слід ретельно вивчати, а не вирішувати їх наперед із погляду «втраати контролю» [4, с. 342–343]. Тож транснаціоналізація не передбачає зникнення держави, а стверджує факт того, що остання є лише одним серед інших суб'єктів. З огляду на це транснаціональний вимір є корисним для відображення особливостей сучасного регулювання. Традиційні концептуальні підходи, в межах яких центральна роль у регулюванні відводилася державі, розроблені для розуміння процесів регуляції у «Вестфальському світі». Очевидно, що в умовах стрімкого зростання кількості суб'єктів регулювання й загалом ерозії Вестфальської системи подібні підходи є неадекватними. Тож Джеліч та Сахлін-Андерсон мають рацію, коли говорять про необхідність розширення та оновлення аналітичних інструментів для вивчення регулювання як «складного комплексу заходів, що поєднує глобальні та локальні аспекти і яке здійснюється водночас усередині національної держави, між національними кордонами та за їхніми межами» [5, с. 3].

Регулювання нині не є виключною компетенцією держави. Приватні недержавні актори об'єднуються з метою врегулювання питань, які становлять спільний інтерес, а також визначають правила й стандарти, яких повинні дотримуватися не лише вони, але й інші. Ба більше: «... державні суб'єкти можуть делегувати повноваження з регулювання приватним акторам, схвалювати приватне регулювання або створювати приватно-державні партнерства для досягнення регуляторних цілей» [6, с. 2]. Нині спостерігається «захоплення регуляторного простору», в межах якого «... державні, приватні та неурядові суб'єкти змагаються за право встановлювати регулятивні прерогативи щодо важливих питань політики у внутрішній та/або транснаціональній сферах» [6, с. 1]. Як наголошують Кафаджі та Пістор, запровадження поняття «захоплення регуляторного простору» має на меті фіксацію спроб встановлення контролю або визначення регуляторних механізмів із боку різних суб'єктів із питань, які ще не врегульовані, або у разі послаблення встановлених регуляторних режимів [6, с. 2]. Втрата державою статусу універсального регулятора на тлі розвитку транснаціональних недержавних регуляторних режимів усе ж не означає, що розмірковування слід здійснювати в логіці протиставлення, тим більше – регуляторного ізоляту держави. По-перше, як було зазначено вище, держава сама може передавати частину своїх регуляторних повноважень недержавним акторам, відповідно, виступати ініціатором створення транснаціональних регуляторних режимів. Подібну «поведінку» можна розцінювати як своєрідну управлінську реакцію з боку держави на відсутність у неї бажання або належних можливостей для розв'язання певних проблем. У такий спосіб держава намагається адаптуватися до нових реалій із метою збереження управлінських важелів, знаходячи нові, менш витратні та більш дієві, способи досягнення своїх цілей. Держава може делегувати різні повноваження у сфері регулювання: моніторинг, перевірки, аудит тощо. Наприклад, у багатьох країнах приватні охоронні компанії мають делеговані державою повноваження щодо транспортування, охорони та утримання ув'язнених. При цьому держава зберігає за собою право втручатися у комерційні угоди, якщо вони порушують чинне законодавство [1, с. 343–344]. «Держава, – зауважує Тусіков, – бере на себе метарегулюючу роль: вона спрямовує, наглядає та стимулює регулювання і, відповідно, управляє засобом регулювання» [1, с. 341–342]. Для опису метарегулювання Тусіков використовує навігаційні метафори «рульового управління» та «веслування»: «держава стратегічно «керує» або спрямовує регуляторні зусилля, тоді як недержавні актори беруть на себе традиційне завдання держави з «веслування» шляхом створення та реалізації різних механізмів регулювання» [1, с. 342]. По-друге, оскільки «управління передбачає здатність управлінської структури успішно розв'язувати конфлікти» [7], держава може здійснювати арбітраж щодо конкуруючих інтересів недержавних акторів. Останні можуть вдаватися до лобювання певної регуляторної

політики, та все ж держави «... зберігають інтереси та цілі, відмінні від лобістських, навіть якщо суб'єкти прагнуть визначати пріоритети і політику уряду. Держави зберігають здатність діяти автономно, навіть якщо вони надають зацікавленим групам можливості для формування політики» [1, с. 342].

Серед різноманітних транснаціональних регуляторних режимів виокремлюються такі, які ґрунтуються на «добровільних» угодах, що не мають обов'язкової юридичної сили. Втім, така «добровільність», як припускає Тусіков, може бути оманливою, адже, з одного боку, недержавні актори можуть тиснути на інших із метою їх приєднання до прийнятих правил й стандартів (судові позови, відмова від співпраці тощо), з іншого – «... держави можуть здійснювати суттєвий примусовий тиск, аби змусити недержавних суб'єктів долучитися до домовленостей та виконувати їхні рішення [1, с. 345]. Крім того, присутність держави у транснаціональному регулюванні простежується в її можливостях послабити або навіть відмовитися визнавати регуляторні механізми.

Безумовно, коли, наприклад, президент США Д. Трамп зустрічається з генеральним директором *Apple* Т. Куком задля обговорення питання про те, як торговельна війна з Китаєм вплине на інтереси *Apple*, це є прямим свідченням того, що провідні транснаціональні корпорації є політичними акторами, а не сторонніми спостерігачами, і підтвердженням того, що нині «... державна влада не є виключною основою управління». Утім, державна влада не зникла, вона трансформувалася. Глобалізація змінила правила гри, розширивши можливості корпорацій, але повернувши державну владу через нові транснаціональні державно-корпоративні відносини [8]. Тож регуляторна політика нині не визначається ані виключно державою, ані корпоративною владою, натомість вона є продуктом владних взаємодій між державними та недержавними акторами. «Визначення політики лише в аспекті поведінки держави, – зазначають Най та Кохейн, – може призвести до ігнорування важливих недержавних суб'єктів, які розподіляють цінності та використовують засоби, подібні до тих, які застосовують уряди для досягнення своїх цілей» [4, с. 344]. Водночас абстрагування від ролі держави у регуляції загрожує появою певних ілюзій. Навіть авторитетний німецький дослідник У. Бек, знаний своїми наполегливими закликами щодо звільнення від «методологічного націоналізму», переходу від «національного горизонту мислення до космополітичного», зазначає: «... хоч якою правильною є думка про необхідність звільнитися від концентрації на національній державі... все ж таки було б помилкою виплеснути разом із водою дитину і втратити з поля зору критику погляду, сконцентрованого на національній державі, а разом із нею і можливості дії та самотрансформації держави в епоху глобалізації [9, с. 44–45]. Очевидно, що об'єктом редукції транснаціоналізації виступає держава, її управлінський потенціал, утім, вона не втрачає ані аналітичної, ані практичної цінності. Держава є тим інститутом, який створює необхідні межі процесів, зокрема регуляторних. «Державні актори, – наголошує Тусіков, – можуть відігравати важливу роль у підтримці, сприянні або навіть у безпосередньому створенні режиму, залежно від того, якою мірою інтереси держави відповідають інтересам режиму» [1, с. 350]. Схожої позиції дотримуються й інші дослідники. Наприклад, Джеліч та Сахлін-Андерсон, наголошуючи на тому, що концепт «регулюючих держав» «вказує на помітний розвиток держав і те, як вони контролюють й впливають на діяльність й суб'єктів», все ж уважають, що за нинішніх умов поняття «регулююча держава» може бути оманливим, оскільки «... воно все ще потенційно сигналізує про центральну роль держав у регулюванні та управлінні» [5, с. 11]. Констатуючи факт втрати з боку держави та адміністративних структур монополії у сфері регулювання, Джеліч та Сахлін-Андерсон уважають, що вони все ще беруть активну участь у процесах регуляції та управління: по-перше, схвалення з боку держави та/або адміністративних одиниць надає значно більшої впливовості та вагомості набору правил, особливо якщо йдеться про

їх запровадження, імплементацію на локальному та національному рівнях; по-друге, загроза примусу залишається джерелом влади держави навіть за умов існування «м'яких» та інтерактивних форм регулювання й управління [5, с. 35].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Не абсолютизуючи транснаціональний підхід, все ж зауважимо, що він є одним із найперспективніших для розуміння вузлових проблем сучасного державного управління загалом і для відображення складної динаміки сучасного регулювання зокрема. Адже «транснаціоналізм – це та *alètheia*, яка дає змогу побачити державу в усій її складності, оскільки саме він дає можливість відійти вбік і вийти за межі, щоб краще їх осягнути» [10, с. 11–12]. Здійснена діагностика ступеня присутності сучасної держави у транснаціональному регуляторному просторі дає змогу заперечити тезу про те, що регуляторний процес не піддається управлінню з боку держави. Транснаціоналізація не вихлостила регуляторні можливості із системи державного управління, а лише зафіксувала втрату монополії держави на регулювання. Дозволимо собі припустити, що транснаціональні процеси до певної міри відіграли роль катализатора в процесі адаптації державного управління до нових реалій, зокрема, у сфері регулювання. Незважаючи на те, що академічна спільнота виявляє активний інтерес до проблеми транснаціонального регулювання, все ж на периферії уваги дослідників залишається низка важливих питань. Зокрема, не знайшли належного висвітлення у наукових розвідках аспекти, пов'язані з підзвітністю транснаціональних недержавних регуляторних режимів, підвищенням легітимності прийнятих ними рішень. Ці та інші питання вимагають більш поглибленого дослідження з боку сучасних науковців.

Список використаних джерел:

1. Tusikov N. Transnational non-state regulatory regimes. *Regulatory theory: foundations and applications* / ed. by P. Drahos. Canberra, 2017. P. 339–353. URL: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/book.pdf?referer=2304>.
2. Cafaggi F. The Architecture of Transnational Private Regulation. *Osoode CLPE Research Paper*. 2012. № 20. 27 p.
3. Lodge M., Wegrich K. The Regulatory State in Crisis: a public administration moment? URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.615.2293&rep=rep1&type=pdf>.
4. Nye J.S., Keohane R.O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*. 1971. Vol. 25. № 3. P. 329–349. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod_resource/content/1/keohane-nye_1971.pdf.
5. Djelic M.-L., Sahlin-Andersson K. Transnational Governance in the making – Regulatory Fields and their Dynamics. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation* / ed. by M.-L. Djelic and K. Sahlin-Andersson. Cambridge, 2006. P. 1–47. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/464a/e8c8f30e8c971352d3db81452f187ac9df0a.pdf>.
6. Cafaggi F., Pistor K. Dividing the Transnational Regulatory Space. Towards an Agenda for Assessing the Distributional Effects of Different Modes of Regulation *Background paper to the Rome Conference on the Distributional Effects of Transnational Regulation*, 21–22 May, 2012. URL: http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_3_Cafaggi_Pistor.pdf.
7. Питерс Б.Г. Глобализация, управление и его институты. *Отечественные записки*. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-instituty>.
8. Babic M., Heemskerk E., Fichtner J. Who is more powerful – state or corporations? *The Conversation*. 2018. July 10. URL: <http://theconversation.com/who-is-more-powerful-states-or-corporations-99616>.
9. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О. Юдіна. Київ : Ніка-Центр, 2015. 404 с.

10. Lacroix T. Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. *Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. Géographie*. Paris : Université de Paris Est, 2018. 165 p. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01810672/document>.

References:

1. Tusikov N. (2017). Transnational non-state regulatory regimes. *Regulatory theory: foundations and applications* / ed. by P. Drahos. Canberra. P. 339–353. URL: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/book.pdf?referer=2304>.

2. Cafaggi F. (2012). The Architecture of Transnational Private Regulation. *Osoode CLPE Research Paper*. № 20. 27 p.

3. Lodge M., Wegrich K. (2012). The Regulatory State in Crisis: a public administration moment? URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.615.2293&rep=rep1&type=pdf>.

4. Nye J.S., Keohane R.O. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*. Vol. 25. № 3. P. 329–349. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364783/mod_resource/content/1/keohane-nye_1971.pdf.

5. Djelic M.-L., Sahlin-Andersson K. (2006). Transnational Governance in the making – Regulatory Fields and their Dynamics. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation* / ed. by M.-L. Djelic and K. Sahlin-Andersson. P. 1–47. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/464a/e8c8f30e8c971352d3db81452f187ac9df0a.pdf>.

6. Cafaggi F., Pistor K. (2012). Dividing the Transnational Regulatory Space. Towards an Agenda for Assessing the Distributional Effects of Different Modes of Regulation *Background paper to the Rome Conference on the Distributional Effects of Transnational Regulation*, 21–22 May. URL: http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_3_Cafaggi_Pistor.pdf.

7. Peters G. (2004). Globalizatsiya, upravleniye i yego instituty [Globalization, Institutions, and Governance]. *Otechestvennyye zapiski – Domestic notes*. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-instituty>.

8. Babic M., Heemskerck E., Fichtner J. (2018). Who is more powerful – state or corporations? *The Conversation*. July 10. URL: <http://theconversation.com/who-is-more-powerful-states-or-corporations-99616>.

9. Beck U. (2015). Vlada i kontrvlada u dobu hlobalizatsiyi. Nova svitova politychna ekonomiya [Power and counterpower in the age of globalization. The New World Political Economy]. (O. Yudin, Trans). Kyiv : Nika-Tsentr [in Ukrainian].

10. Lacroix T. (2018). Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. *Le Transnationalisme: Espace, Temps, Politique. Géographie*. Paris. 2018. 165 p. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01810672/document>.

І. В. Шкурат, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри політології
Переяслав-Хмельницького державного
педагогічного університету імені Григорія Сковороди

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВПЛИВУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті з'ясовано, що в державному управлінні важлива роль надається потенціалу розвинених країн, який полягає у глобальній інтеграції стратегії толерантної трансформації, що, перш за все, торкається впливу на таку сферу, як внутрішня державна політика та система міжнародних відносин. Перш за все, держава є лідером глобальної інтеграції. Вона повинна забезпечувати поширення принципів демократичного характеру, а згідно з цим уже мають здійснюватися трансформації, що зазнають національні системи держуправління, які належать до окремих інтеграційних об'єднань. Виявлено, що у відповідь на запит населення, що було невдоволене великим числом держустанов і низьким рівнем якості публічного обслуговування, уряди великої кількості держав наприкінці ХХ ст. впровадили кілька реформ, що покращили їхній розвиток. З'ясовано, що поява нових реалій змусила застосовувати нові підходи до управлінської діяльності у межах суспільства, такі як: заміна традиційного управління, що спиралася на застосування повноважень влади, на гнучкіші; заміна процедур чіткого бюрократичного характеру на зорієнтованість на збільшення якості публічного обслуговування. При цьому в публічному секторі «бюрократичну модель» було трансформовано до «ринкової»: акценти зміщені з діяльності відповідно до інструкцій і чітких правил на роботу, що було спрямовано на надавання якісного публічного обслуговування та досягання дієвого результату. Це привело до трансформації «держуправління» до «публічного адміністрування», а потім – і до «публічного управління». Охарактеризовано основні напрями впливу глобалізації на державу та державне управління в умовах трансформаційного розвитку. Доведено, що Україні, як країні, що пішла європейським шляхом розвитку, треба рухатися шляхом інновацій, щоб удосконалити управлінську модель у межах державного сектору. Під час удосконалення сфери публічного управління необхідно зосередити увагу на дослідженні найкращих зарубіжних тенденцій і практик, на позитивних результатах і їх використанні, пристосовуючи під національні особливості.

Ключові слова: глобалізація, глобалізаційний розвиток, державне управління, державний менеджмент, трансформація, трансформаційний розвиток.

I. V. Shkurat. Main directions of the impact of globalization on state governance in the conditions of transformation development

In the article it was found out that the potential of developed countries is an important role in public administration, which is the global integration of a strategy of tolerant transformation, which, first of all, affects the sphere of internal state policy and the system of international relations. First of all, the state is the leader of global integration. It should ensure that democratic principles are disseminated, and, accordingly, transformations that undergo national systems of state administration belonging to particular integration associations should already take place. It was revealed that the response of the population, which was dissatisfied with the large number of state institutions and the poor quality of public service, was revealed by the governments of a large number of states in the late twentieth century implemented several reforms to improve their development. It has been found that the emergence of new realities has forced new approaches to governing within the society, such as: the replacement of traditional management, which relied on the exercise of authority, by more flexible ones; the replacement of clear bureaucratic procedures and a focus on improving the quality of public service. In the public sector, the "bureaucratic model" was transformed into a "market" one: the emphasis was shifting

© **І. В. Шкурат, 2019**

from activities in accordance with instructions and clear rules of operation, aimed at providing quality public services and achieving effective results. This led to the transformation of "public administration" into "public administration" and subsequently to "public administration". The basic directions of influence of globalization on the state and public administration in the conditions of transformational development are characterized. It has been proven that Ukraine, as a European country of development, needs to move through innovation to improve the governance model within the public sector. While improving the sphere of public administration, it is necessary to focus on the study of the best foreign trends and practices, on the positive results and their use, adapting to national peculiarities.

Key words: globalization, globalization development, public administration, public management, transformation, transformational development.

Постановка проблеми. В ідеальному розумінні глобальній інтеграції відповідає спрямування на здолаття конфліктів внутрішньої системи геополітики. Наприклад, трансформація повинна забезпечувати такі позитивні трансформації в суспільному державному розвитку, що дав би їй змогу досягти науково-технічного, соціально-культурного та політико-стратегічного рівня країн, що є лідерами глобалізації. Важлива роль при цьому надається потенціалу розвинених країн, який полягає у глобальній інтеграції стратегії толерантної трансформації, що, перш за все, торкається впливу на таку сферу, як внутрішня державна політика та система міжнародних відносин. Перш за все, держава є лідером глобальної інтеграції. Вона повинна забезпечувати поширення принципів демократичного характеру, а згідно з цим уже мають здійснюватися трансформації, що зазнають національні системи держуправління, які належать до окремих інтеграційних об'єднань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці, як С. Завгородня, В. Зозуля, В. Соколов, О. Шаповалов, Л. Прокopenко та інші. Однак, на нашу думку, сучасні реалії зумовлюють актуальність подальших досліджень основних напрямів впливу глобалізації на розвиток державного менеджменту.

Мета статті – з'ясувати основні напрями впливу глобалізації на державне управління в умовах трансформаційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Практично у відповідь на запит населення, що було невдоволене великим числом держустанов і низьким рівнем якості публічного обслуговування, уряди великої кількості держав наприкінці ХХ ст. впровадили кілька реформ, що покращили їхній розвиток.

Початок ХХІ ст. ознаменувався стрімкою глобалізацією економіки, наслідком якої, зокрема, є підвищення взаємозалежності національних господарських комплексів, зростання їхньої відкритості, зростання обсягів міжнародної торгівлі та іноземних інвестицій, значна диверсифікація світових фінансових ринків і ринків робочої сили, а також різке збільшення ролі транснаціональних корпорацій (далі – ТНК) у світових господарських процесах і загострення глобальної конкуренції [3]. Особливої актуальності глобалізація набуває після Другої світової війни, яка сколихнула весь світ і стала поштовхом у розгортанні глобалізаційних процесів, за яких відбуваються зміни в усіх сферах суспільного життя, формується загальна тенденція розвитку світу, що й передбачає суцільну взаємозалежність [4]. Відтоді розпочався процес заміни традиційних механізмів соціального управління на ринкові: «наказувати і контролювати» – на «мотивувати та отримувати результат» [2].

Фактично поява нових реалій змусила застосовувати нові підходи до управлінської діяльності у межах суспільства, такі як: заміна традиційного управління, що спиралося на застосування повноважень влади, на гнучкіші; заміна процедур чіткого бюрократичного характеру на зорієнтованість на збільшення якості публічного обслуговування.

Об'єктивно в публічному секторі «бюрократичну модель» було трансформовано до «ринкової»: акценти зазнали зміщення з діяльності відповідно до інструкцій і чітких правил

на роботу, що було спрямовано на надавання якісного публічного обслуговування та досягання дієвого результату. Це привело до трансформації «держуправління» до «публічного адміністрування», а потім – і до «публічного управління».

Водночас Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів [1]. Згідно з практичною діяльністю, публічним управлінням включається процес ефективної роботи всієї системи державних і місцевих владних органів і передбачається наявність широкого залучення різноманітних сторін, що є зацікавленими у розробленні і втіленні держполітики та запровадженні взаємоконтролюючої системи. Згідно з теорією публічного управління, робота уряду і структур, що є неприбутковими, в певних важливих аспектах подібна до роботи приватних організацій.

Отже, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність і результативність роботи, можуть використовуватися як у приватному, так і у публічному секторах. Саме тому, відповідно до Програми розвитку ООН, роль менеджерів у публічному секторі полягає в тому, щоб «... захоочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади [1].

Цим пояснюється те, що сучасній стадії, на якій перебуває вітчизняне публічне управління, притаманна поява новітніх інститутів, що безпосереднім або опосередкованим чином забирають чи отримують через делегування певні функції, які через об'єктивні та / чи суб'єктивні обставини неможливо ефективно застосовувати державними владними органами. До таких інституцій зазвичай зараховують низку громадських організацій: галузеві об'єднання, політичні партії, великі бізнес-об'єднання, професійні об'єднання, спілки та інше. За фактом із переліку цих об'єднань постає окрема форма суб'єктів публічної управлінської діяльності, які здійснюють активний вплив на суспільне життя.

Доцільно визначити такі основні напрями впливу глобалізації на державу та державне управління в умовах трансформаційного розвитку:

1. У розвитку глобалізації державам належить скоріше пасивна роль. Глобалізація, роблячи все більш умовними державні кордони і сприяючи підняттю національної самосвідомості в усіх куточках планети, підтримує тенденцію до збільшення числа незалежних держав.

2. Зростаюче число недержавних суб'єктів економіки і політики бере на себе низку функцій, що раніше виконувалися державою. Економічна міць транснаціональних корпорацій перевищує можливості урядів навіть середньо розвинених країн. Національні та міжнародні неурядові організації – релігійні, правозахисні, екологічні, благодійні та інші – здійснюють вплив на суспільну думку, формування політики, вироблення законів, самі виконують функції соціального захисту і навіть беруть участь у діяльності комітетів і комісій ООН. Глобальна система комунікацій зменшує роль держави на інформаційному полі, робить практично неможливим урядовий контроль за потоками інформації. Держава у прийнятті рішень усе частіше покладається на експертизу приватного бізнесу і неурядових організацій, що мають із низки питань більше інформації, ніж держструктури.

3. Разом із виникненням інших впливових інститутів держава фактично втрачає монополію на реалізацію владних функцій. Втрата державою монополії на владу не означає применшення її ролі. У національній державі завжди буде перевага (або монополія) у вирішенні таких завдань, як забезпечення порядку й обороноздатності, надання соціальних послуг, регулювання ринку, підтримка транспортної інфраструктури, контроль за видобутком природних ресурсів, регулювання міграції, вирішення внутрішніх етнічних проблем та інше.

4. Стратегія урядів різних країн у зв'язку з глобалізацією неоднакова. Уряди, що розглядають глобалізацію як загрозу, демонструють захисну реакцію: застосовують заходи

економічного протекціонізму, відгороджуються від імміграції, намагаються обмежити глобальні трансакції національним законодавством. Подібна політика в перспективі загрожує величезними витратами, пов'язаними зі зменшенням добробуту, економічним і технологічним відставанням. Найбільш динамічні держави, навпаки, уже виступають як гравці в глобальному змаганні за конкурентоздатність, економічну й інвестиційну привабливість. У цьому змаганні уряди нерідко вдаються до агресивної зовнішньоекономічної політики, дерегулювання, субсидіювання експорту, що також викликає чималі перекося. Деретулювання веде до зниження дієздатності держави, підсилює як відповідну реакцію протекціонізм або націоналізм, субсидії обертаються нераціональним розподілом бюджетних ресурсів. Обнадійливою виявляється більш активна участь держав у процесах регіональної інтеграції й у розвитку глобальних політичних мереж.

5. Держави, хочуть вони того чи ні, усе більш активно втягуються у вирішення глобальних проблем. Ба більше, вирішення багатьох із них можливо більш ефективно (або тільки) на рівні національних держав, а не міжнародних організацій. Тут, перш за все, варто назвати також проблеми всесвітнього масштабу: екологія (зміна клімату, озоніві діри, наступ пустель, викиди вуглекислого газу), злочинність, епідемії, бідність. Саме держави в перспективі будуть займатися багатьма глобальними феноменами, наприклад вирішенням завдань некерованості мегаполісів або наростанням відособленості, відчуження індивідуума від суспільства. Держава має вирішувати проблеми гармонізації системної конкуренції країн, створення архітектури глобального управління.

6. Держави міняються або повинні змінюватися, щоб не втратити конкурентоздатність у світі, що глобалізується. Критичного значення набувають посилення фінансової та банківської системи і встановлення дієвого контролю за нею, ефективність функціонування системи правосуддя, чистота самого уряду, відсутність корупції.

7. Глобалізація змінює роль держави в економіці, відносини між нею і незалежними суб'єктами, що хазяйнують. Із самостійного гравця на економічному полі держава все більше перетворюється на арбітра. В умовах, коли економіка стає все більш мобільною, загострюється конкурентна боротьба за створення найкращих умов для розміщення виробництв і залучення інвестицій, у держави з'являється все більше можливостей поживлявати національну економіку шляхом створення привабливих ринкових умов. Для великих підприємницьких структур глобальна конкуренція за світовий капітал стає жорсткішою, і шлях для них на міжнародній арені може і повинна прокладати держава. Транснаціональні корпорації прагнуть вести справи в межах міжнародної системи (або її відсутності), держави, хоч і беруть участь у формуванні цієї системи, мають пріоритетом внутрішні проблеми.

8. Глобалізація радикально підвищує вимоги до політики держави у сфері освіти. Частіше замість розмов про «бідні країни» можна почути про «країни з дефіцитом інтелекту».

9. Глобалізація висуває підвищені вимоги до компетенції державного керівництва. Конкурентоздатність держави залежить від того, наскільки вона здатна забезпечити своїх громадян, особливо інтелектуальний і політичний класи, усією повнотою міжнародної та внутрішньої інформації. Саме в цьому полягає головний зміст інформаційної безпеки в сучасній державі.

10. Глобалізація змінює систему прийняття державних рішень, висуваючи на перший план принцип субсидіарності (питання вирішуються на тому рівні, що забезпечує найбільш кваліфіковану й ефективну їх реалізацію).

11. Глобалізація породжує загальну тенденцію до децентралізації компетенції з прийняття рішень усередині держави. Ускладнення суспільних зв'язків, децентралізація економічної діяльності, інформаційних потоків приводять до неможливості їх регулювання з єдиного центру. Це має на увазі менш ієрархічне управління і координування, породжує тенденцію до побудови суспільства як мережі, а не ієрархії інститутів.

12. Глобалізація здійснює вплив на розвиток демократичних інститутів. З одного боку, велика інформаційна прозорість світу, імперативи, де централізація та ринкова конкурентоздатність прискорюють поширення демократичних цінностей та інститутів, кількість формально демократичних держав на планеті зростає. З іншого боку, з'ясовується, що демократія і ринковий лібералізм, узяті самі по собі, не створюють надійних і стійких до викликів глобалізації держав.

13. Глобалізація сприяє стиранню межі між внутрішньою і зовнішньою політикою держав. Політика, що виходить за межі однієї країни, охоплює дуже широке коло проблем. Енергетична, науково-технічна, транспортна, соціальна, екологічна політика сильніше інтернаціоналізується. Міністерства закордонних справ поступово втрачають звичну роль єдиного представника країни на міжнародній арені. Глобалізація помітно ускладнює проведення і змінює зміст зовнішньої політики держав. Порівняно з колишніми часами, коли місце у світі визначалося відносинами між двома десятками держав, зараз доводиться мати справу з двома сотнями дуже різних за розмірами і внутрішнім станом країн, кожна з яких претендує хоча б на формальну рівноправність. До них додаються сотні міжнародних організацій, інститутів і режимів, а також тисячі приватних і суспільних самодіяльних гравців різного профілю.

14. Глобалізація трансформує зміст політики безпеки держав. Збільшується роль проблем «м'якої безпеки», пов'язаних з економікою, фінансами, бідністю, екологією, етнічними конфліктами. Питання «твердої безпеки» зберігають свою значущість, усе більше переміщуючи держави з площини військового протистояння у сферу змагання в галузі високих технологій.

15. В епоху глобалізації зменшується протистояння між державами з приводу парадигм розвитку людства. Розподіл на країни першого, другого і третього світу багато в чому втрачає зміст. В епоху глобалізації буде зберігатися значення великих держав як постійних факторів світової політики. Визначальний вплив на перебіг світових справ будуть мати такі центри сили, як США, ЄС, Японія, Китай, Індія. Таким центром за сприятливого розвитку подій може виступити і Росія.

16. Глобалізація сама по собі анітрохи не впорядковує систему міждержавних відносин. Навпаки, вона веде до поширення принципів, що межують з анархією. Усвідомлення того факту, що національні держави втрачають здатність до управління внаслідок активізації трансграничних процесів, що підсилюється прозорістю кордонів, підштовхує уряди до створення трансдержавного світопорядку. Більш широка участь у функціонуючих структурах міжнародного співробітництва дає змогу державам зберегти свою роль у світі й політиці.

17. На нинішньому етапі глобалізації найбільшого значення набуває регіональний рівень інтеграції держав. На ньому легше, ніж на глобальному, установлювати загальні для всіх правила з огляду на подібність культурних традицій і економічного розвитку країн одного регіону. У регіональній інтеграції держави, перш за все, намагаються використовувати переваги вільної торгівлі і кожний з нині наявних торговельних блоків буде намагатися підсилити свій вплив через прийом нових членів. Кількість держав-членів ЄС вже досягла 25. Цілком імовірно, що кількість країн-членів НАФТА зростає до 34. В деяких регіональних блоках буде існувати загальна валюта, як зараз євро у об'єднаній Європі. Європа в межах ЄС входить у стадію постнаціональної держави. Схожим шляхом може піти і НАФТА, якщо цьому не перешкодить протекціоністське та імміграційне законодавство в США. В Азії й Африці інтеграція йде більш повільними темпами, що не востаннє пояснюється незавершеністю процесів створення багатьох національних держав. Потяг до інтеграції спостерігається і між країнами СНД, але поки рівень їхньої взаємодії далекий від моделей ЄС і НАФТА.

18. Активізуються зусилля держав із створення системи глобального управління (global governance). СОТ, МВФ, Світовий банк уже зараз займаються питаннями регулювання

фінансових ринків, корупції, конкурентної економічної політики, екологічних стандартів, торговельних тарифів, які раніше були виключною справою національних держав. Українська держава, щоб не залишитись на узбіччі цивілізації, повинна активно включитись у процеси глобалізації, щоб мати від них найбільшу користь. Зважаючи на це, вбачається доцільним проведення більш масштабних і ґрунтовних досліджень проблем глобалізації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проводячи узагальнення здійсненого аналізу щодо переходу держуправління до сучасної системи регулювання суспільства, який переживають розвинені держави, треба підкреслити: Україні, як країні, що пішла європейським шляхом розвитку, треба рухатися шляхом інновацій, щоб удосконалити управлінську модель у межах державного сектору. Під час удосконалення сфери публічного управління необхідно зосередити увагу на дослідженні найкращих зарубіжних тенденцій і практик, на позитивних результатах і їх використанні, пристосовуючи під національні особливості. Кожен такий крок повинен бути зроблений відповідно до очікувань громади і вибудовувати управлінську модель, яка створить баланс між інтересами важливих суб'єктів суспільних процесів.

Список використаних джерел:

1. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
2. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 17 грудня 2009 р. / за заг. ред. Л.Л. Прокopenка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
3. Завгородня С.П. Вплив глобалізаційних тенденцій на державне управління економічною безпекою. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 227–235.
4. Зозуля В.О. Вплив глобалізації на демократичне врядування. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України*. Вип. 2 (33) / за ред. А.В. Соколова, О.М. Шаповалова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 14–18.

References:

1. Glossary of the United Nations Development Program. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> [Ukrainian].
2. Prokopenko L.L. (ed.) (2009), *Yevropeizatsiia publichnoho administruvannia v Ukraini v konteksti ievropejs'koi intehratsii* [Europeanization of public administration in Ukraine in the context of European integration]. Dnipropetrovs'k : DRIDU NADU. 224 p. [Ukrainian].
3. Zavhorodnia S.P. (2014), “Vplyv hlobalizatsijnykh tendentsij na derzhavne upravlinnia ekonomichnoiu bezpekoiu” [“Influence of globalization tendencies on state management of economic security”]. *Universytets'ki naukovi zapysky [University scientific notes]*. № 1. P. 227–235 [Ukrainian].
4. Zozulia V.O. (2017), *Vplyv hlobalizatsii na demokratychnе vriaduvannia* [The Impact of Globalization on Democratic Governance]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Dnipropetrovs'k : DRIDU NADU. P. 14–18 [Ukrainian].

Л. М. Васільєва, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Н. В. Дацій, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Житомирського національного агроєкологічного університету

МЕХАНІЗМ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АГРОРЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ

Стратегічне управління розвитком агорекреаційної сфери – діяльність, спрямована на розробку та реалізацію стратегії розвитку рекреаційного розвитку, відповідних цільових програм, планів, стратегічних рішень, завдань та заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання рекреаційного потенціалу в інтересах соціально-економічного розвитку регіону в довгостроковій перспективі.

Механізм стратегічного управління агорекреаційною сферою регіону, на відміну від тактичного та оперативного управління, має включати не лише інтерактивні елементи у вигляді методів і функцій управління, а й стратегії, процедури коригування в процесі їх реалізації, досягнення ефективності функціональних та загальних стратегій управління розвитком рекреаційного комплексу в системі регіональної економіки.

Особливість стратегічного управління розвитком агорекреаційної сфери регіону полягає в тому, що управління в стратегічний період (5–8 років) як таке неможливе, оскільки вплив на перспективний, стратегічний розвиток рекреаційного комплексу можливий лише в поєднанні з поточним та перспективним управлінням. Раціональність взаємодії елементів механізму стратегічного управління, відповідно до представлених принципів, може виявлятися у конкретизації та раціоналізації напряду кожного з них, у спільному досягненні високого рівня ефективності стратегічного управління рекреаційною сферою регіону.

Стратегічне управління розвитком рекреаційної сфери має здійснюватися паралельно у двох аспектах: збереженні та розвитку наявних агорекреаційних об'єктів та покращенні становища регіону на світовому ринку рекреаційних послуг. Визначено, що система стратегічного управління рекреаційним розвитком мусить мати багатосуб'єктивну та багаторівневу структуру, що відповідає сучасним принципам стратегічного управління та ефективного управління ринком, враховуючи при цьому важливу соціально-економічну роль об'єкта управління у забезпеченні зростання населення та його здоров'я.

Ключові слова: механізми, агорекреаційна сфера, стратегічне управління, структура управління.

L. N. Vasilieva, N. V. Datsii. Mechanism of strategic management by development of regional agro-recreation sector

Strategic management of the development of the agro-recreational sphere – activities aimed at developing and implementing a recreational development strategy, relevant target programs, plans, strategic decisions, tasks and measures aimed at increasing the efficiency of the use of recreational potential in the interests of socio-economic development of the region in the long-term perspective.

Mechanism of strategic management of the agro-recreational sphere of the region in contrast to tactical and operational management should include not only interactive elements in the form of methods and functions

© Л. М. Васільєва, Н. В. Дацій, 2019

Механізми державного управління

of management, but also strategies, adjustment procedures in the process of their implementation, achievement of the effectiveness of functional and general development management strategies of recreational complex in the system of regional economy.

The peculiarity of strategic management of the development of the agro-recreational sphere of the region lies in the fact that management in the strategic period (5–8 years) as such is not possible, since the impact on the perspective, strategic development of the recreational complex is possible only in combination with the current and prospective management effective the functioning of the recreational sphere, that is acting as the leader of strategic management.

The rationality of the interaction of the elements of the strategic management mechanism, in accordance with the presented principles, can be manifested in the specification and rationalization of the direction of each of them, in jointly achieving a high level of effectiveness of strategic management of the recreational sphere of the region.

Strategic management of the development of the recreational sphere must be carried out in parallel in two aspects: preservation and development of existing agro-recreational facilities and improvement of the position of the region in the global market for recreational services.

In our view, the system of strategic management of recreational development should have a multisubjective and multilevel structure that is consistent with the modern principles of strategic management and effective market management, while taking into account the important socio-economic role of the management object in ensuring the growth of living and health population.

Key words: mechanisms, agro-recreational sphere, strategic management, management structure.

Постановка проблеми. Агрорекреаційна діяльність опосередковано присутня у багатьох сферах людської діяльності і процес формування агрорекреаційного продукту-послуги створюється та організовується підприємствами різних напрямів. Загалом розвиток рекреаційної діяльності гальмується різними факторами, серед яких найвагомішим є відсутність інфраструктури. Саме повільні темпи зростання обсягів інвестицій у розвиток інфраструктури, матеріально-технічної бази негативно впливає на вискоєфективний розвиток агрорекреаційної сфери. Таким чином, останніми роками в науковій літературі особливої актуальності набула проблема стратегічного управління розвитком агрорекреаційної сфери регіону, суб'єктами якої є як регіональні, так і державні органи влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питанням державного управління, стратегічного управління розвитком рекреаційної сфери регіону приділяється значна увага таких вітчизняних учених, як: Л.Г. Гонтаржевська, С.І. Коротун, О.П. Коротун, І.М. Писаревський, С.К. Харічков та ін. Разом із тим не досить висвітленими залишаються окремі питання, пов'язані з уточненням понятійного апарату категорії «стратегічне управління розвитком агрорекреаційної сфери» та визначенням принципів механізму стратегічного управління агрорекреаційною сферою регіону.

Мета статті. Метою наукового дослідження є уточнення понятійного апарату категорії «стратегічне управління розвитком агрорекреаційної сфери» та визначення принципів механізму стратегічного управління агрорекреаційною сферою регіону.

Виклад основного матеріалу. У контексті ринкової модернізації та регіоналізації національної економіки рекреаційний сектор територій стає одним з істотних чинників формування загальних стабілізаційних тенденцій у системі регіонального відтворення. Це пояснює той факт, що в умовах повного припинення централізованих інвестицій, що забезпечують проведення рекреаційних заходів, на провідне місце висувається діяльність, спрямована на виокремлення в руслі багатоаспектних напрямів інвестування як виробничого, так і невиробничого (в тому числі рекреаційного) секторів регіональної економіки тих проектів, які прямо або опосередковано орієнтовані на природоохоронну діяльність з огляду на її включеність у систему координат інтегрального вектора соціально-економічного розвитку території. У ситуації, що склалася, це найбільш мобільний

і дієвий важіль, здатний прискорити і видозмінити цілеспрямованість заходів у агрорекреаційній сфері.

Розвиток агрорекреаційної сфери в регіоні дає низку переваг: збільшується грошовий потік, а отже, і зростання доходів населення; відбувається зростання ВВП; поповнюється місцевий бюджет, це відбувається за рахунок збільшення податкових зборів приймаючої сторони; створюються нові робочі місця, збільшується зайнятість населення; відбувається залучення капіталу; розвивається інфраструктура; поліпшується сфера відпочинку, яка може бути використана як туристами, так і місцевими жителями; також спостерігається ефект мультиплікатора – розвиваючи агрорекреаційну сферу, країна поступово розвиває й інші галузі; і нарешті, відбувається поліпшення якості життя місцевого населення.

Взаємодія різних елементів стратегічного управління агрорекреаційним комплексом у системі регіональної економіки має бути підпорядкована реалізації функцій управління і вжитих заходів впливу на керований об'єкт (санаторно-курортний, туристично-рекреаційний комплекс) як з боку зовнішніх органів управління рекреаційною сферою, так і органів управління самим рекреаційним комплексом, а також кожного його закладу, підприємства, установи [4].

Дієве державне управління рекреаційно-туристичною сферою дасть змогу раціонально використовувати рекреаційний потенціал України і посилити роль рекреації та туризму у ВВП, позитивно оцінюючи принципи стратегічного планування переходу рекреаційно-туристичних комплексів до сталого розвитку, наведені С.К. Харічковим [5], та вихідні положення концепції сталого розвитку [3].

Стратегічне управління, будучи необхідним складником діяльності суб'єкта рекреаційної індустрії в сучасних умовах, базується на загальних концепціях і положеннях, що мають місце і в інших сферах економіки, хоча і відрізняється низкою особливостей у реалізації окремих стратегій.

Стратегічне управління – це реалізація концепції, в якій поєднуються цільовий та інтегральний підходи до діяльності організації, що дає можливість встановлювати цілі розвитку, порівнювати їх з наявними можливостями (потенціалом) організації та приводити їх у відповідність шляхом розробки та реалізації системи стратегій («стратегічного набору»). Концепція стратегічного управління лежить в основі стратегічного мислення і знаходить вираз у характерних рисах її застосування [2].

Стратегічне управління розвитком агрорекреаційної сфери – діяльність з розробки та реалізації стратегії розвитку агрорекреаційної сфери, відповідних цільових програм, планів, стратегічних рішень, завдань і заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання агрорекреаційного потенціалу в інтересах соціально-економічного розвитку регіону в довгостроковій перспективі.

Таке визначення стратегічного управління розвитком агрорекреаційної сфери дає змогу запропонувати низку положень:

- стратегічне управління розвитком агрорекреаційної сфери є діяльністю, спрямованою на досягнення запланованих стратегічних цілей, завдань і заходів;
- стратегічне управління розвитком агрорекреаційної сфери передбачає використання системного підходу;
- стратегічне управління передбачає досягнення поставлених цілей та завдань шляхом розробки й реалізації відповідної політики, системи планів і програм;
- стратегічне управління розвитком агрорекреаційної сфери кінцевою метою ставить підвищення ефективності використання рекреаційного потенціалу в інтересах економіко-соціального розвитку регіону в довгостроковій перспективі.

Механізми державного управління

На нашу думку, механізм стратегічного управління агорекреаційною сферою регіону, на відміну від механізму тактичного й оперативного управління, має включати не тільки взаємодіючі елементи у вигляді методів, способів і функцій управління, а й стратегії, процедури коригування в процесі їх реалізації, досягнення результативності функціональних і узагальнюючих стратегій управління розвитком агорекреаційного комплексу в системі регіональної економіки.

Стратегічне управління розвитком агорекреаційної сфери в регіоні передбачає розгляд двох основних взаємопов'язаних блоків управління – планування та регулювання. Планування передбачає аналіз, концептуалізацію, стратегування та програмування рекреаційної сфери, виходячи з планування відбувається регулювання впровадження управління агорекреаційною сферою, а саме адаптація, корегування, моніторинг та реалізація [2].

Особливість стратегічного управління розвитком агорекреаційної сфери регіону полягає ще і в тому, що управління в стратегічному періоді (5–8 років) як таке не видається можливим, тому що вплив на перспективний, стратегічний розвиток агорекреаційного комплексу можливий тільки в поєднанні з поточним і перспективним управлінням ефективним функціонуванням агорекреаційної сфери, тобто виступаючи провідником стратегічного управління.

У такому разі механізм стратегічного управління агорекреаційною сферою регіону включає:

- розробку й спрямоване впровадження нормативно-правових та адміністративно-розпорядчих актів державних, регіональних і місцевих органів управління рекреаційною сферою і соціально-економічним розвитком території відповідно до своїх компетенцій;
- застосування методів, моделей, способів і процедур щодо реального досягнення результативності стратегічного управління рекреаційною сферою регіону;
- здійснення функцій стратегічного планування, програмування, організації, контролю, моніторингу та обліку;
- реалізацію принципів, методів, прийомів інструментарію регулювання природоохоронної діяльності в регіоні, включаючи регулювання інвестиційних процесів у рекреаційній сфері;
- прийняття й дотримання в процесі оперативного, поточного управління стратегій різної спрямованості, цілей та місії рекреаційної сфери регіону;
- розробку та застосування заходів з реалізації функцій і стратегій управління розвитком рекреаційної сфери регіону.

Раціональність взаємодії елементів механізму стратегічного управління, відповідно до представлених вище принципів, може проявлятися в конкретизації та раціоналізації спрямованості дії кожного з них, у спільному досягненні високого рівня ефективності стратегічного управління агорекреаційною сферою регіону.

Стратегічне управління розвитком агорекреаційної сфери необхідно здійснювати паралельно в двох аспектах: збереження і розвиток наявних об'єктів рекреаційної сфери та поліпшення позиції регіону на глобальному ринку рекреаційних послуг [1]. Державна та регіональна стратегії мають приділяти останньому моменту значну увагу. Система управління розвитком агорекреаційної сфери має відповідати цілій низці вимог. Формування структури, функцій та методів управління має ґрунтуватися на системному підході, що забезпечує поєднання й взаємодію елементів системи на різних рівнях управлінської ієрархії з урахуванням усіх реалізованих при цьому функцій.

Це забезпечить єдність мети й високу скоординованість дій окремих учасників і системоутворюючих елементів і механізмів галузі. Система управління розвитком рекреаційної сфери має бути відкритою, що дасть змогу забезпечити її стійкість за рахунок можливості

адаптації до мінливих умов на ринку рекреаційних послуг, готовність оперативно реагувати на зміну кон'юнктури, використовуючи широкі можливості наявних у розпорядженні державних органів управління адміністративних, економічних, інформаційних та інших ресурсів. Таким чином, рекреаційна сфера не має розглядатися лише як сфера пасивного розподілу створеної вартості. Нині рекреація активно бере участь у відтворювальному процесі, є провідником ринкових сигналів про структуру сукупного попиту, сприяє диверсифікації структури виробництва, диференціації продукту, притоку технологічних управлінських інновацій в економіку регіону, підвищує рівень її організації, надаючи кумулятивний вплив на розвиток економіки країни та вирішення соціальних проблем суспільства.

Зазначимо, що з урахуванням специфіки об'єкта дослідження – агорекреаційної сфери регіону, тісно пов'язаної як у функціональному, так і, зокрема, інвестиційному аспекті з екологічним складником регіональної економіки, є досить важливим вбудовування в систему функцій стратегічного управління рекреаційною сферою функції регулювання, оскільки органічно включаються в неї питання стимулювання (в тому числі інвестиційної діяльності в рекреаційній сфері), що вимагають значної уваги як з боку дослідників цієї проблеми, так і з боку адміністративних органів, що реалізують ці функції.

На наш погляд, система стратегічного управління розвитком агорекреаційної сфери мусить мати багатосуб'єктну та багаторівневу структуру, відповідну сучасним принципам організації стратегічного управління й ефективного ринкового господарювання, одночасно враховуючи важливу соціально-економічну роль об'єкта управління в забезпеченні зростання рівня життя і здоров'я населення. Для вирішення завдань гармонізації та регіоналізації виникає об'єктивна необхідність формування самостійного підрозділу в системі регіонального управління, яке могло б взяти на себе весь комплекс питань безпосереднього забезпечення діяльності інфраструктури рекреаційної сфери в регіоні, одночасно включаючи в цей процес усі зацікавлені сторони. Створення на регіональному рівні координаційної ради з питань розвитку інфраструктури дасть змогу сформуванню в його структурі за необхідності відділу з розвитку рекреаційної сфери.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

1. Стратегічне управління розвитком агорекреаційної сфери – діяльність з розробки та реалізації стратегії розвитку агорекреаційної сфери, відповідних цільових програм, планів, стратегічних рішень, завдань і заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання рекреаційного потенціалу в інтересах соціально-економічного розвитку регіону в довгостроковій перспективі.

2. Рациональність взаємодії елементів механізму стратегічного управління, відповідно до представлених вище принципів, може проявлятися в конкретизації та раціоналізації спрямованості дії кожного з них, у спільному досягненні високого рівня ефективності стратегічного управління агорекреаційною сферою регіону.

Список використаних джерел:

1. Гонтаржевська Л.Г. Ринок туристичних послуг в Україні : навчальний посібник. Донецьк : Східний видавничий дім, 2008. 180 с.
2. Коротун С.І., Коротун О.П. Схема стратегії розвитку та маркетингу туризму в регіоні. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
3. Сталий розвиток суспільства : навчальний посібник / А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета, Т. Тимочко. Київ, 2011. 392 с.
4. Туризм і місто: досвід, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. І.М. Писаревського; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2011. 284 с.

5. Харічков С.К. Пріоритетні напрями забезпечення сталого розвитку регіональних рекреаційно-туристичних комплексів. *Інформаційні технології в управлінні туристичною та курортно-рекреаційною економікою* : матеріали III наук.-практ. конф. Бердянськ : АУІТ «АРІУ», 2007. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/harichkov.htm.

References:

1. Gontarzhevskaya, L.G. (2008). *Rynok turystychnykh posluh v Ukrayini* [Market of tourist services in Ukraine: a manual], Skhidnyy vydavnychy dim, Donets'k [in Ukrainian].
2. Korotun, S.I., Korotun, O.P. (2013). *Skhema stratehiyi rozvytku ta marketynhu turyzmu v rehioni* [Scheme of strategy for development and marketing of tourism in the region], official site. URL: www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe? [in Ukrainian].
3. Sadoenko, A., Maslovskaya, L., Sereda, V., Timochko, T. (2011). *Sustainable development of society* [Sustainable development of society], Naukova Dumka, Kyiv [in Ukrainian].
4. Pisarevsky, I.M. (2011). *Turyzm i misto: dosvid, problemy ta perspektyvy* [Tourism and the city: experience, problems and perspectives], Khark. nats. akad. mis'k. hosp-va. Kharkiv [in Ukrainian].
5. Kharkikov, S.K. (2007). “*Priorytetni napryamy zabezpechennya staloho rozvytku rehional'nykh rekreatsinyo-turystychnykh kompleksiv*”, [“Priority directions for the sustainable development of regional recreational and tourist complexes”], materials of the International science-practice conf. *Informatsiyini tekhnolohiyi v upravlinni turystychnoyu ta kurortno-rekreatsinyoyu ekonomikoyu* [Information technology in the management of tourism and resort and recreational economy], Press AMIT “NASU”, Berdyansk. *Official site*. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/harichkov.htm [in Ukrainian].

І. О. Венгер, аспірант
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

АНАЛІЗ ПОТОЧНОГО СТАНУ ТА СТРУКТУРИ РИНКУ ПРАЦІ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано, що у суспільствах з високим рівнем людського потенціалу прояви корупційної діяльності спостерігаються набагато рідше. Людський потенціал підвищує ефективність економічної взаємодії, полегшує координуваність дій, стимулює розвиток ефективної кооперації. Тому поряд з проведеньям послідовної внутрішньої і зовнішньої політики забезпечення соціально-економічної стабільності до основних факторів економічного розвитку країни слід також віднести необхідність нарощування людського потенціалу всіх рівнів економічної взаємодії. Виявлено, що створення гнучких умов на ринку праці дає змогу миттєво реагувати на економічні перетворення, зважаючи на соціальне орієнтування та реальні перспективи, це є однією з важливих умов, що створюють сучасний ринковий механізм підтримки збалансованого суспільного виробництва, розвитку суспільної економічної орієнтації, стабілізування становища у всій державі і у межах певних регіонів, зниження рівня міграції. Здійснено аналіз стану та структури ринку праці України та виявлено такі наявні проблеми, як: високий рівень такого явища, як тіньова зайнятість; висока частка, яку становлять економічно неактивні громадяни у працездатному віці – близько 8 млн; низький рівень працевлаштованих у пропорції з усім населенням; невідповідність якісного рівня робочого ресурсу потребам сьогоденної економічної галузі; дисбаланс попиту і пропозиції робочої сили фактично у всіх фахових групах; суттєве безробіття серед молодих людей (насамперед до 25 років); слабка підприємницька ініціатива людей, що, зокрема, вказує на те, що необхідна більша увага системі держпідтримки приватного підприємництва серед населення; відсутність способів співробітництва та взаємодії Державної служби зайнятості та відповідних приватних агентств, банк даних із вакансіями та шукачами роботи яких уявляють більший від аналогічної бази Державної служби зайнятості, через що спотворюється ефективна підготовка працівників, які необхідні економіці. Крім того, відомості, які містить Єдина інформаційно-аналітична система держслужби, обмежують вільні вакансії з непривабливим рівнем заробітної плати та шукачів роботи, що є неконкурентоспроможними особами.

Ключові слова: зайнятість, ринок праці, держава, державне управління, державна політика, трудові ресурси.

I. O. Venher. Analysis of the current situation and structure of the labor market of Ukraine

The article shows that in societies with high levels of human potential corruption is less common. Human potential increases the effectiveness of economic interaction, facilitates coordination, stimulates the development of effective cooperation. Therefore, along with a consistent internal and external policy to ensure the socio-economic stability of the main factors of economic development of the country should also include the need to increase the human potential at all levels of economic interaction. It is revealed that the creation of flexible conditions in the labor market make it possible to respond instantly to economic transformations, taking into account social orientation and real prospects – one of the important conditions that create a modern market mechanism for maintaining balanced social production, development of social economic orientation, stabilization of the situation in all state and within certain regions, reducing the level of migration. The analysis of the state and structure of the labor market of Ukraine is carried out and the following problems are identified: a high level of such phenomenon as shadow employment; the high proportion of economically inactive citizens of working age – about 8 million; low level of employment in proportion to the whole population; mismatch in the quality of the workforce to the needs of today's economic sector; imbalance of labor supply and demand in virtually all professional groups; significant unemployment among young people (above 25 years of age); weak entrepreneurial initiative of the people, which, in particular, indicates that more attention is needed to the state support system for private entrepreneurship among the population; lack of cooperation and synergies between the State Employment Service and relevant

© **І. О. Венгер**, 2019

private agencies whose job vacancies and jobseekers' databases are five times larger than the similar State Employment Service database, thereby distorting the effective training of workers needed by the economy. In addition, the information contained in the Unified Civil Service Information and Analytical System limits vacancies with unattractive wages and job seekers who are non-competitive persons.

Key words: employment, labor market, state, public administration, public policy, labor resources.

Постановка проблеми. Серед важливих особливостей людського потенціалу необхідно підкреслити його значний вплив на соціально-економічний розвиток, формування ефективного демократичного суспільства. Завдяки високому рівню довіри в суспільстві агенти соціальної взаємодії набагато легше досягають взаєморозуміння і адаптуються до нових форм ринкового функціонування. У суспільствах з високим рівнем людського потенціалу прояви корупційної діяльності спостерігаються набагато рідше. Людський потенціал підвищує ефективність економічної взаємодії, полегшує координованість дій, стимулює розвиток ефективної кооперації. Тому поряд з проведенням послідовної внутрішньої і зовнішньої політики забезпечення соціально-економічної стабільності до основних факторів економічного розвитку країни слід також віднести необхідність нарощування людського потенціалу всіх рівнів економічної взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході дослідження було проаналізовано роботи С. Коваль, В. Рубежанської та ін., а також матеріали Державної служби статистики України. Вважаємо, що сучасний стан розвитку нашої держави не нівелює актуальності досліджень у цьому напрямі, що й зумовило вибір теми статті.

Мета статті – здійснити аналіз поточного стану та структури ринку праці України.

Виклад основного матеріалу. Переходом до ринкової системи в українській господарській галузі зумовлюються нові за якістю суспільні наслідки у сфері праці та зайнятості. Особливістю сучасної ринкової праці є те, що за одночасного вивільнення робочої сили, що є зайвою, та росту неповної зайнятості офіційному показнику безробіття відповідатиме досить невеликий результат. Це пов'язується з тим, що є ще й приховане безробіття, нерегламентована зайнятість та самозайнятість населення. Ці явища супроводжують недовантаження підприємницьких потужностей, надання неоплачуваних відпусток, неповну зайнятість упродовж робочих днів і тижнів, недостатнє зростання продуктивності праці, виробничих обсягів, життєвого рівню персоналу. Це посилює рівень криміногенної ситуації, породжуючи соціальні конфлікти та суспільний психологічний дискомфорт. Для розв'язання названих проблем варто зайнятися створенням результативної системи керування зайнятістю суспільства і її трансформування та соціалізацією умов ринку праці згідно з вимогами сьогодення.

Нині ринок праці є одним з інструментів успішного та швидкого підйому національної економічної системи будь-якої країни. Жодна з національних економік не буде існувати без ринку праці [3]. Метою єдиної соціальної політики ЄС є не лише поліпшення добробуту населення кожної країни з держав-членів, але і подальший стійкий економічний та соціальний його розвиток [2]. Створення гнучких умов на ринку праці дає змогу миттєво реагувати на економічні перетворення, зважаючи на соціальне орієнтування та реальні перспективи, – одні з важливих умов, що створюють сучасний ринковий механізм підтримки збалансованого суспільного виробництва, розвитку суспільної економічної орієнтації, стабілізування становища у всій державі і у межах певних регіонів, зниження рівня міграції. Для пошуку ефективних рішень щодо розвитку та зміцнення України у цій сфері необхідно насамперед проаналізувати поточні тенденції, характерні для нашої держави, та виявити можливі проблеми та прогалини, що його стримують. Зокрема, варто звернути увагу на основні демографічні показники. На рис. 1 наведено динаміку населення України протягом 2000–2018 рр.

Згідно з наведеними даними, населення України поступово зменшується починаючи з 2000 року і до сьогодні. Зменшення кількості населення в країні є загрозою для ринку праці,

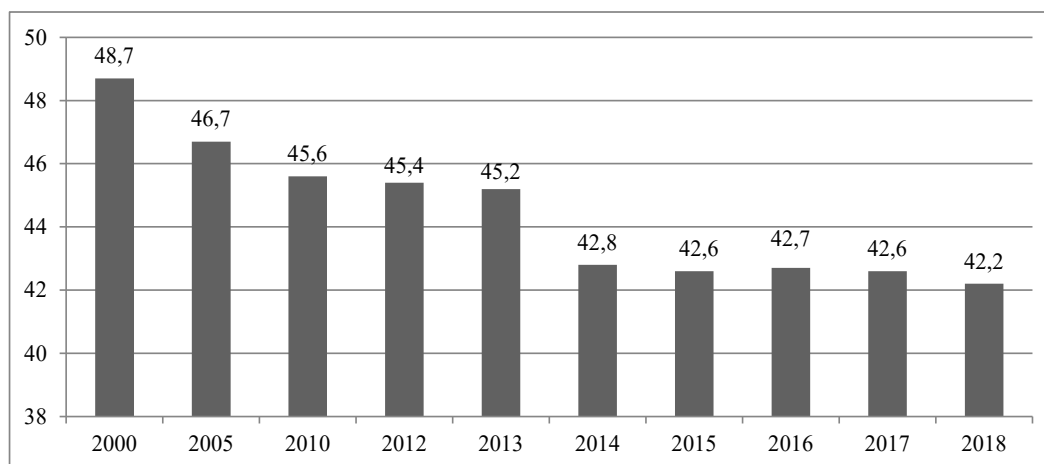


Рис. 1. Динаміка населення України у 2000–2018 рр., млн ос.

Джерело: складено за матеріалами Державної служби статистики України [1]

оскільки зменшується кількість потенційного трудового потенціалу, як результат, зменшується ВВП країни.

За час незалежного існування країни системними економічними змінами в державі, переходом до ринкових відносин, приватизацією ресурсів, створенням середніх та малих підприємств, процесами глобалізації, трансформацією міжнародної економіки та світових відносин було зумовлено розвиток і створення нинішнього ринку праці. У табл. 1 наведено динаміку зайнятого населення за статтю та місцем проживання у 2010–2017 рр.

Таблиця 1

Динаміка зайнятого населення за статтю та місцем проживання у 2010–2017 рр.

Показник	Рік					Відхилення 2017 від 2010, +/-
	2010	2014	2015	2016	2017	
Усе населення	19180,2	18073,3	16443,2	16276,9	16156,4	-3 023,80
з нього працездатного віку	17451,5	17188,1	15742,0	15626,1	15495,9	-1 955,60
Жінки	9 442,0	8 718,9	7 872,4	7 827,4	7 771,2	-1 670,80
з них працездатного віку	8 194,9	8 169,4	7 489,0	7 490,9	7 424,7	-770,20
Чоловіки	9 738,2	9 354,4	8 570,8	8 449,5	8 385,2	-1 353,00
з них працездатного віку	9 256,6	9 018,7	8 253,0	8 135,2	8 071,2	-1 185,40
Міські поселення	13072,2	12780,9	11309,0	11178,5	11109,3	-1 962,90
з них працездатного віку	12173,4	12263,7	10869,5	10771,5	10689,2	-1 484,20
Сільська місцевість	6 108,0	5 292,4	5 134,2	5 098,4	5 047,1	-1 060,90
з них працездатного віку	5 278,1	4 924,4	4 872,5	4 854,6	4 806,7	-471,40

Джерело: складено за матеріалами Державної служби статистики України [1]

Механізми державного управління

За наведеними даними можна зробити висновок, що з 2010 по 2017 роки значно зменшилася кількість осіб працездатного віку як чоловічої, так і жіночої статі, а саме на 1185,4 та на 770,2 тис. осіб відповідно. При цьому у міській місцевості кількість працездатного населення зменшилася на 1484,2 тис. ос., а на селі – на 471,4 тис. ос.

За теперішніх умов основні фактори, які чинять вплив на процеси, що мають місце на ринку праці, включають: структурну перебудову економіки, в тому числі переважаючий розвиток галузі обслуговування; прискорення економічного росту; збільшення підприємницького потенціалу; науково-технічного прогресу, суспільної інформатизації; державного регулювання розвитку потенціалу робочої сили, ринку праці та працевлаштованості. На рис. 2 наведено динаміку рівня зайнятості населення у 2010–2017 роках.

На рисунку яскраво видно, що загальний рівень зайнятості зменшується з кожним роком протягом усього аналізованого періоду, при цьому рівень зайнятості населення працездатного віку у 2017 році зріс на 0,3%.

Сучасний ринок праці України характеризується дисбалансом між попитом та пропозицією робочої сили, який відображається у професійно-кваліфікаційній невідповідності. Дисонанс якісної та кількісної підготовки кадрів призводить до підвищення структурного безробіття, що має вплив на ефективність функціонування економіки, розвиток науково-технічного прогресу; зниження виробництва товарів та послуг, а отже, скорочення ВВП [4].

Упродовж останніх років відбувається трансформація українського ринку праці, що супроводжують окремі негативні наслідки, у тому числі пов'язані із тим, що знижується продуктивність праці, погіршуються умови роботи, поширюється нестандартна зайнятість та ін. Значним чином проявляється професійно-кваліфікаційний дисбаланс між попитом та пропозицією в межах національного ринку праці, посиленому навантаженню піддається система регіональних ринків праці, зростає рівень безробіття та соціальна напруга в державі. У табл. 2 наведено рівень безробіття за професійними групами у 2014–2017 рр.

Таким чином, аналізуючи дані з таблиці, видається, що загальна кількість офіційно зареєстрованих осіб у період з 2014 по 2017 рік поступово з кожним роком зменшувалась. Динаміка зменшення помітна за такими професійними групами, як професіонали, фахівці, працівники сфери торгівлі та послуг, кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства, кваліфіковані робітники з інструментом, робітники

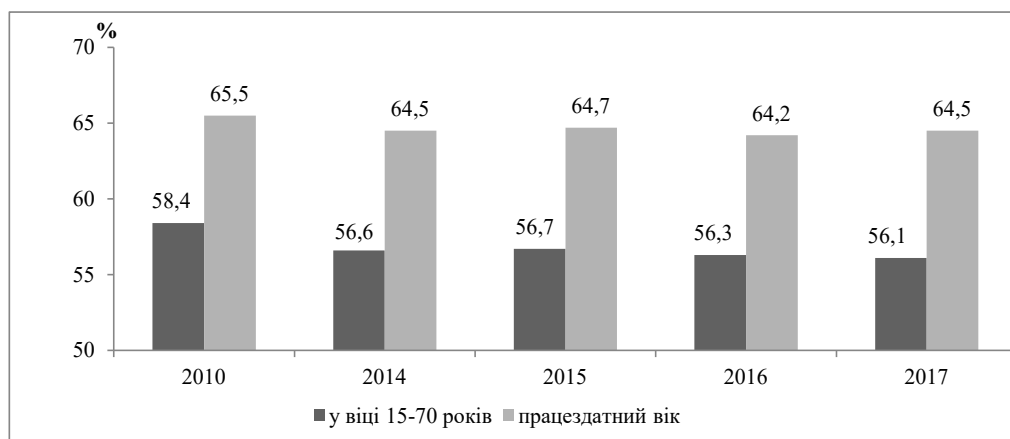


Рис. 2. Динаміка рівня зайнятості населення у 2010–2017 рр., %

Джерело: складено за матеріалами Державної служби статистики України [1]

Динаміка рівня безробіття за професійними групами у 2014–2017 рр.

Показник	Кількість зареєстрованих безробітних, тис. осіб				Відхилення 2017 від 2014, +/-
	2014	2015	2016	2017	
Усього	512,2	490,8	390,8	354,4	354,40
Законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі)	58,9	67,1	64,5	50,3	50,30
Професіонали	48,6	43,0	33,2	29,5	29,50
Фахівці	50,6	49,3	36,6	32,4	32,40
Технічні службовці	29,2	30,2	20,4	18,9	18,90
Працівники сфери торгівлі та послуг	73,9	73,8	54,9	52,5	52,50
Кваліфіковані робітники сільськогосподарського та лісового господарств, риборозведення та рибальства	24,4	24,3	21,7	20,3	20,30
Кваліфіковані робітники з інструментом	58,9	48,9	35,9	31,5	31,50
Робітники з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування	94,3	82,4	70,4	67,4	67,40
Найпростіші професії	73,4	71,8	53,2	51,6	51,60

Джерело: складено за матеріалами Державної служби статистики України [1]

з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин, найпростіші професії. Стосовно таких професійних груп, як законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі), технічні службовці, то порівняно з 2014 роком кількість зареєстрованих безробітних у 2015 році навпаки збільшилась, а вже з 2016 року поступово зменшувалась.

Безробіттю властива неоднаковість наслідків, які відчувають на собі різні категорії робітників. Так, безробіття серед управлінців нижче, ніж у робітничому класі. Перші також рідше підпадають під звільнення, коли відбувається спад, ніж останні. Підприємствам не надто характерне звільнення кваліфікованих кадрів, на навчання яких були витрачені певні гроші. Значно частіше безробітними залишаються молоді люди, ніж дорослі. У деяких державах під дискримінацію підпадають і жінки, окремі національності й раси. Циклічному безробіттю також притаманна глибина соціальних наслідків. Через депресію багато громадян стають бездіяльними, внаслідок чого вони втрачають кваліфікацію, самоповагу, занепадають моральні засади, розпадається сім'я, відбуваються суспільні і політичні заворушення. У зв'язку з масовим безробіттям відбуваються швидкі, іноді надто бурхливі соціальні і політичні зміни.

Реалізація структурних зрушень на ринку праці зумовлена тим, що суспільні й економічні відносини в умовах сучасного глобалізованого світу трансформуються. Посилюється конкуренція, розвивається економіка знань, інформаційні технології, змінюється зміст і форма праці – все це спричиняє потребу оновити систему регулювання ринку праці. Для нашої країни актуальності набуває також низка внутрішніх чинників, пов'язаних із соціально-економічною нестабільністю. Їх спричинює посилена соціальна напруга на тлі того, що знижується рівень життя, погіршуються умови зайнятості, є територіальна та професійно-кваліфікаційна

Механізми державного управління

диспропорція попиту та пропозиції на ринку праці, загострюється ситуація в межах локальних ринків праці.

Серед головних проблемних питань, які необхідно вирішити державі, щоб забезпечити стабільну роботу національного ринку праці, можна виокремити наявність:

- високого рівня такого явища, як тіньова зайнятість. Кількість офіційно працевлаштованих дорівнює кількості людей пенсійного віку;
- високої частки, яку становлять економічно неактивні громадяни працездатного віку – близько 8 млн. Якщо створити сприятливе середовище на ринку праці, 40 відсотків з них можуть вважатися суттєвим ресурсом для того, щоб відновити трудовий потенціал країни;
- низького рівня працевлаштованих у пропорції з усім населенням;
- невідповідності якісного рівня робочого ресурсу потребам сьогоденної економічної галузі;
- дисбалансу попиту і пропозиції робочої сили фактично у всіх фахових групах. Значно не вистачає працівників високотехнологічним промисловим виробництвам;
- суттєвого безробіття серед молодих людей (передусім до 25 років). Це спричинили, зокрема, недоліки наявної системи профнавчання, відсутнє належне співробітництво освітніх установ, роботодавців та місцевих владних виконавчих органів, незадовільні умови праці, недостатня мотивація молоді опановувати робітничі професії, низький рівень їхньої профадаптації в умовах виробництва тощо;
- слабкої підприємницької ініціативи людей, що вказує на те, що необхідна більша увага системі держпідтримки приватного підприємництва серед населення;
- відсутності способів співробітництва та взаємодії Державної служби зайнятості та відповідних приватних агентств, банк даних із вакансіями та шукачами роботи яких уп'ятеро більший від аналогічної бази Державної служби зайнятості, через що спотворюється ефективна підготовка працівників, які необхідні економіці.

Крім того, незадовільна статистика вбачається у рівні прихованої зайнятості на ринку праці України. Згідно з даними таблиці, загальна кількість неформально зайнятого населення віком 15–70 років у 2016 році становила 3 млн 961,2 тис. осіб, у 2017 році – вже зменшена на 265,6 тис. осіб, а у 2018 році – зменшена ще на 154,3 тис. осіб. Найбільша кількість прихованої зайнятості у сільському господарстві, лісовому господарстві та рибному господарстві – 40,8%, яка з кожним роком лише збільшувалась: у 2017 році – 42,1%, у 2018 році – 42,9%. Ще істотний рівень прихованої зайнятості в оптовій та роздрібній торгівлі; ремонті автотранспортних засобів і мотоциклів – близько 20%: у 2016 році – 20,9%, у 2017 році – 19,6%, у 2018 році – 18,2%. Найменша кількість «неоформлених» працівників у такій сфері діяльності, як тимчасове розміщення й організація харчування – 2,5%, транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність – 3,7%, хоча у 2017 році їх кількість зросла і становила вже 4,2% [1].

Для того щоб ефективно реалізувати державну політику зайнятості громадян, необхідно забезпечити соціальну орієнтацію економічного курсу на те, щоб зберегти та розвинути трудовий потенціал та підтримувати достатнє ресурсне забезпечення: правове, фінансове, адміністративно-організаційне, наукове, інформаційне.

Найперспективнішими інструментами для того, щоб регулювати ринок праці, є ті, що передбачають врахування об'єктивного впливу кожного глобального тренду і мають спрямування на те, щоб активізувати інноваційну зайнятість, підприємницьку активність громадян, забезпечити баланс між ринком освітньої послуги та ринком праці, прогнозувати попит і пропозиції на ринку праці, їхні обсяг і структуру, підвищити конкурентоспроможність спеціалістів і розширити коло достойних вакансій.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи все вищесказане, можемо зробити висновок, що у сучасній сфері зайнятості в Україні загострилися застарілі проблеми і внутрішні суперечності минулого та з'явилося нагромадження нової проблематики через економічну кризу та тривалий конфлікт на Сході України, прорахунки у державній діяльності щодо зайнятості. Щоб подолати кризу ринку праці, принципово важлива роль відводиться державній інвестиційній політиці, завдяки якій має формуватися привабливий інвестиційний клімат, ефективно мають використовуватися внутрішні ресурси, насамперед мають залучатися кошти людей, має бути надійною банківська система, створюватися реальні перепони і стимули проти грошового відтоку з України. Дієвим способом підвищити зайнятість громадян та вдосконалити її структуру є намагання збільшити реальні доходи людей, отже, споживання, та підвищити зовнішньоекономічну активність бізнес-структур.

Список використаних джерел:

1. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Коваль С.П. Ринок праці України в умовах євроінтеграції. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 37(1). С. 295–303.
3. Рубежанська В.О. Вплив факторів зовнішнього середовища на сучасний ринок праці. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. «Економічні науки»*. 2016. Вип. 20(2). С. 136–140.
4. Як змінився ринок праці в Україні? URL: <https://robotodavets.org.ua/2018/12/12/yak-zminyvsya-rynok-pratsi-v-ukrayini.html>.

References:

1. State Statistics Service of Ukraine. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. [in Ukrainian].
2. Koval', S.P. (2018) "Rynok pratsi Ukrainy v umovakh ievrointehratsii" ["Labor Market of Ukraine in the Conditions of European Integration"]. *Ekonomichnyj visnyk universytetu [Economic Bulletin of the University]*. Vol. 37(1). Pp. 295–303. [in Ukrainian].
3. Rubezhans'ka, V.O. (2016) "Vplyv faktoriv zovnishn'oho seredovyscha na suchasnyj ry-nok pratsi" ["Influence of environmental factors on the modern labor market"]. *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Ser.: Ekonomichni nauky [Scientific Bulletin of the Kherson State University. Avg.: Economic Sciences]*. Vol. 20(2). Pp. 136–140. [in Ukrainian].
4. How has the labor market in Ukraine changed? URL: <https://robotodavets.org.ua/2018/12/12/yak-zminyvsya-rynok-pratsi-v-ukrayini.html> [in Ukrainian].

В. Т. Венцель, кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної
політики Національної академії державного
управління при Президентові України

СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті висвітлено актуальні питання щодо забезпечення реалізації державою соціальної функції на сучасному історичному етапі соціального, економічного, культурного розвитку суспільства, відзначено об'єктивну зумовленість еволюції соціальної функції та необхідність відповідних змін у державній соціальній політиці у відповідності до сучасних суспільних тенденцій. Відзначається про необхідність постійного вивчення і вдосконалення наявних теоретичних знань у частині виконання державою соціальної функції, а також узагальнення емпіричних досліджень і формулювання практико орієнтованих висновків та пропозицій, що зумовлюється швидкістю сучасних змін у сфері соціально-економічного розвитку та суспільно-політичних відносин.

Окреслено різноманітні підходи до реалізації державою соціальної функції у контексті її еволюційної трансформації через призму інших функцій та управлінської діяльності держави. Розглянуто окремі аспекти здійснення державою управлінської діяльності на сучасному етапі суспільного розвитку, виконання нею окремих функцій з організації суспільного життя, взаємозв'язок та взаємозумовленість соціальної функції з іншими функціями держави.

Зосереджено увагу на первинності і необхідності активної ролі держави у формуванні сучасної економічної та соціальної політики, а також у процесах регулювання суспільних взаємин. Проаналізовано вплив глобалізаційних процесів на реалізацію соціальної функції держави, окреслено окремі аспекти децентралізаційних процесів із забезпечення життєдіяльності суспільства.

Виокремлено окремі актуальні питання щодо виконання українською державою соціальної функції. Зазначено про необхідність оновлення Україною основних засад виконання соціальної функції та її модернізації відповідно до сучасних умов з метою створення справедливої системи розподілу ресурсів та компромісного вирішення питань співвідношення приватних інтересів окремих громадян (соціальних груп) з інтересами всього суспільства.

Ключові слова: держава, функції держави, соціальна функція, державне управління, глобалізація, децентралізація, соціальна політика.

V. T. Ventsel. Social function of the state in conditions of transformation of social processes

The article deals with topical issues related to the provision of social function by the state at the present historical stage of social, economic and cultural development of society, notes the objective conditionality of the evolution of social function and the need for appropriate changes in state social policy in accordance with current social trends.

At the present, there is a considerable amount of research concerning the perform of a social function by the state and the formation of the maximum possible human-centric social policy. However, the modern dynamic rhythm of life and the velocity of social transformation requires permanent study and improvement of the available theoretical knowledge in this field, as well as generalization of empirical research and formulation of practically oriented conclusions and suggestions.

The state, like any organizational system is in the process of continual evolution. Accordingly, depending on the current context, state functions are changing and transforming. The modern post-industrial era is shaping new trends in socio-economic development, new cultural and humanitarian trends are emerging, new mentalities and worldviews are forming.

© **В. Т. Венцель, 2019**

The processes of globalization have a significant influence on the organization of public life. The social function must also be appropriately modernized and adapted to the contemporary civilizational context. Despite the globalization processes, as well as the significant influence of international corporations, the state will continue to play a major role in the issues of social protection and social welfare, in the humanitarian sphere, in the redistribution of national resources. Neither other structure is interested or capable of systematically performing the functions of satisfy of the vital needs of people without receiving certain tangible or intangible benefits.

The problem of ensuring the performance of social function and its modernization in accordance with current conditions is urgent for Ukraine. For Ukraine, it is necessary to update the social function and to create a fair system of resource allocation and system of compromise solution of the issues of correlation of the private interests of individual citizens (social groups) with the interests of the whole society.

Key words: state, state functions, social function, governance, globalization, decentralization, social policy.

Постановка проблеми. Однією з прикметних ознак початку ХХІ стала екзистенційна криза головної політичної інституції – держави. Результатом історичного розвитку людства стало те, що держава перетворилася на єдину загальновизнану і загальноприйнятну форму організації та розвитку суспільного буття. Поряд з економічним рівнем, який є визначальним чинником існування держави та її розвитку, особливе значення належить геополітичним аспектам. Геополітика визначає стратегічні напрями з метою досягнення державою своїх цілей та інтересів з урахуванням географічного становища та ресурсно-економічного потенціалу. Незважаючи на сучасний високий рівень глобального науково-технічного прогресу та економічного розвитку, країни планети значно диференціюються за життєвим рівнем, культурним розвитком, економічними можливостями. Разом із тим держава продовжує відігравати вирішальну роль в організації сучасного суспільства і провідним напрямом її діяльності залишаються соціальні аспекти, оскільки вони стосуються проблем формування належного життєвого середовища.

Натепер є чимала кількість досліджень, що заслуговують на увагу, які стосуються виконання державою соціальної функції та формування максимально можливої людиноцентричної соціальної політики. Однак сучасний гіпердинамічний ритм життя і швидкість соціальних трансформацій потребують постійного вивчення і вдосконалення наявних теоретичних знань у цій сфері, а також узагальнення емпіричних досліджень і формулювання практико орієнтованих висновків та пропозицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці місця та ролі держави в сучасному світі, в організації суспільного життя в умовах глобалізації та переходу до нового технологічного укладу приділяється досить велика увага. Нині немає єдиної думки щодо функцій, які має виконувати сучасна держава, яким чином вона має взаємодіяти з суспільством. Особливо актуальною є проблема соціальної функції держави на сучасному етапі трансформаційних процесів у світі загалом та в Україні зокрема. Вивченню та аналізу особливостей соціальної функції, її виникненню та еволюції присвячено широке коло досліджень та публікацій як з боку вітчизняних, так і зарубіжних учених. Окремі аспекти, що характеризують виконання державою соціальної функції, розглядалися І. Арістовою, В. Бульбою, С. Горбатюк, В. Гошовською, Н. Деєвою, В. Купрійчуком, Е. Лібановою, О. Петроє, Т. Семігіною, В. Скуратівським, В. Тропіною, В. Трощинським, Н. Ярош та іншими науковцями. Серед іноземних учених слід виокремити дослідження таких науковців, як А. Аслунд, Дж. Б'юкенен-молодший, Г. Еспінг-Андерсен, Е. Ліндаль, У. Лоренс, Г. Терборн, Р. Тітмус, Ф. Уільямс та інших.

Метою статті є аналіз соціальної функції у контексті впливу на інші функції держави, а також визначення місця і ролі держави щодо забезпечення виконання соціальної функції в умовах трансформації суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Держава, як і будь-яка організаційна система, перебуває у процесі постійних еволюційних змін. Відповідним чином залежно від поточного контексту

змінюються і трансформуються державні функції. Нині держава і виконувани нею функції значно різняться від тих, які існували в доіндустріальний та індустріальний періоди. Сучасна постіндустріальна епоха привносить нові тенденції в суспільно-економічний розвиток, з'являються нові культурні та гуманітарні тренди, формуються нова ментальність та світоглядні цінності.

Державна організація життя суспільства набуває нового сенсу і нових рис. Глобалізація відкриває не тільки фізичні кордони між державами, вона лібералізує рух капіталів і товарів, культурних цінностей, інформаційних потоків, що певною мірою ускладнює роль держави як регулятора і координатора всіх процесів життєдіяльності суспільства. На поточний момент держава в узагальненому вигляді виконує декілька основних функцій:

- здійснює політичне управління суспільством, скоординує його на вирішення життєво важливих проблем існування та розвитку;
- опікується питаннями безпеки, цілісності кордонів, збереженням економічної та політичної стабільності;
- вирішує соціальні проблеми суспільства [1, с. 192].

Управлінські функції держави піддаються постійним змінам під впливом зовнішніх умов та внутрішніх факторів. Наприклад, для таких держав, як Україна, актуальною є законодавча функція, яка має забезпечити формування умов для трансформації економічного та політичного середовища в контексті задекларованих напрямів щодо лібералізації економічних відносин та інтеграції до європейського суспільно-політичного середовища. Для економічно розвинених країн більшої актуальності набуває регулююча функція, яка має підтримувати стабільність і стійкість економіки, забезпечувати більш рівномірний розподіл матеріальних благ серед населення. На тлі зростання терористичних загроз для багатьох країн однією з першорядних функцій є забезпечення безпеки своїх громадян та захист об'єктів інфраструктури. Таким чином, іще раз слід наголосити на контекстуальності виконуваних державою функцій – у конкретний історичний період конкретні країни забезпечують виконання своїх функцій з урахуванням визначених пріоритетів, внутрішніх та зовнішніх чинників. Водночас фактична діяльність держави також піддається впливу суспільства, яке задає напрями і параметри діяльності держави та певною мірою впливає на формування вектора суспільного розвитку держави [2, с. 24]. Однак специфіка державної організації суспільного життя полягає в тому, що базисом для всіх процесів виступає політична функція. Йдеться про те, що, незважаючи на рівень соціально-економічного та соціогуманітарного розвитку, держава має вирішувати такі завдання, як забезпечення національної безпеки, регулювання взаємин між суспільними групами та індивідами, здійснення управлінських функцій, забезпечення певного життєвого рівня населення і надання йому принаймні мінімально необхідних публічних послуг. Головне призначення політичної функції насамперед полягає у діяльності, спрямованій на формування демократичного суспільства, забезпечення його розвитку та соціальної єдності [2, с. 24]. Зважаючи на це, політична функція безпосереднім чином взаємопов'язана і впливає на інші функції, що виконуються державою.

Вихідним пунктом змістового призначення і діяльності держави є те, що вона має відображати і захищати інтереси всього суспільства та діяти відповідно до них [3, с. 35]. Тобто головною кінцевою метою здійснюваної державою політики є досягнення загального блага, що уособлює комплекс цінностей і традицій, а також політико-правових, соціально-економічних, культурних інституцій, які у синтезі стимулюють створення умов, що сприяють розкриттю потенціалу особистості і досягнення індивідуального блага [3, с. 37]. На підставі того, що загальне благо є основою існування і функціонування держави, а його досягнення потребує

певних дій, отримує обґрунтування необхідності державного впливу на всі процеси життєдіяльності суспільства.

Необхідно відзначити, що в більшості розвинених країн визнається провідна роль держави у розподілі та перерозподілі національних ресурсів, а також у соціальній сфері. Загалом, рівень державного втручання в економічні та соціальні процеси є відображенням національних традицій та пріоритетів і здебільшого визначається морально-етичними принципами, які сформувалися на відповідній території [1, с. 196]. Функціонування будь-якої держави безпосереднім чином пов'язане із суспільними процесами і з регулюванням суспільних відносин, серед яких чільне місце належить соціальним відносинам. Зазначене поняття охоплює всі суспільні відносини щодо розподілу і перерозподілу соціальних благ, забезпечення соціального захисту та соціального благополуччя громадян, а також гарантування соціальної безпеки як суспільства в цілому, так і окремо взятого громадянина [4, с. 16]. З цього погляду вся діяльність держави містить соціальне спрямування і, відповідно, соціальна функція містить у собі економічну, духовну, культурну складову частину [5, с. 598]. Зважаючи на це, діяльність держави у соціальній сфері безпосередньо впливає на реалізацію нею економічної, політичної та інших функцій.

Є думка, що соціальна функція держави зародилася на ранніх етапах розвитку людства як управлінська функція, що здійснювала регулюючий вплив на життєдіяльність суспільства. Вважається, що витокami соціальної політики є добродійність, благодійність, які притаманні людству з доісторичних часів [6, с. 738]. У своєму історичному розвитку соціальна політика пройшла шлях від неорганізованої соціальної діяльності до налагоджених соціальних систем за участю держави та інших суб'єктів [6, с. 738]. Для успішного розвитку держави функції управління мають забезпечувати формування та налагодження в суспільстві відносин солідарності, співпраці, взаємодії з метою забезпечення благополуччя кожної окремої людини і суспільства в цілому [5, с. 598]. За таких умов соціальна функція може проявлятися як своєрідний комунікаційний канал між державою з одного боку та суспільством або соціальними групами чи окремими індивідами з іншого щодо забезпечення гідного життя людей [7, с. 117], а також щодо забезпечення громадянського миру, здійснення соціального захисту найбільш вразливих верств населення, посилення соціальної справедливості та солідарності в суспільстві, охорони індивідуальних прав і свобод людини [8, с. 16]. Наведене судження дає змогу сформулювати тезу про те, що соціальна функція передбачає виконання державою системних заходів задля відтворення населення та підтримання його певного життєвого рівня з метою збереження єдності та цілісності держави [9, с. 26].

У найбільш загальному вигляді соціальна функція відображає стан взаємин і рівень взаємодії між державою та людиною, а також, що є більш важливим, ставлення держави до людини, яке можна оцінити за ступенем участі держави у процесах життєзабезпечення громадян. Важливим також є результативність та продуктивність державної участі у житті громадян, а саме той соціальний чи економічний ефект, який отримує суспільство від діяльності держави. Акцент має бути зміщений саме на результативність, а не на оцінювання якості задекларованих принципів чи цілей (які залишаються лише деклараціями без здійснення практичних кроків щодо їх імплементації). Якісне виконання державою соціальної функції є важливою основою для соціальної стабільності в суспільстві і дає йому змогу нормально функціонувати і розвиватися як системі [9, с. 28]. Тому створення і підтримання умов для всебічного розвитку особистості, формування комфортного життєвого середовища є перманентним завданням держави, що визначає її історичну місію і є змістом її соціальної функції.

Значний вплив на видозміни в організації суспільного життя та в діяльності держави здійснюють процеси глобалізації. Соціальна функція, яка безпосередньо пов'язана

з усіма процесами життєдіяльності суспільства, також має відповідним чином модернізуватися й адаптуватися до сучасного цивілізаційного контексту. Незважаючи на те, що в умовах глобалізації посилюються процеси міжнародної інтеграції та процеси економічної, культурної, політичної уніфікації, а також посилюється вплив міжнародних корпорацій, держава і надалі відіграватиме головну роль у питаннях соціального захисту і соціального забезпечення, гуманітарній сфері, в питаннях перерозподілу національних ресурсів. Жодна інша структура не зацікавлена і не здатна системно виконувати функції стосовно задоволення життєвих потреб людей, не отримуючи за це певних матеріальних чи нематеріальних бенефіцій. Лише державні інституції мають організаційно-правові і владні можливості регулювати всі сфери життєдіяльності населення. Питання лише в тому, на якому якісному рівні і наскільки ефективно держава може забезпечувати виконання своїх функцій.

Одночасно з глобалізацією відбуваються процеси децентралізації. Багато державних функцій передається (делегується) на місцевий рівень, що, згідно з принципом субсидіарності, має на меті покращити їхню якість і доступність. Причини передачі державою функцій на місцевий рівень перебувають у площині процесів глобалізації, оскільки проявляється нездатність державних органів на достатньому рівні виконувати все нові й нові функції, які виникають з огляду на розвиток соціально-економічних та суспільно-політичних відносин, прискорений розвиток науково-технічного прогресу та зростаючі потреби населення, які відбуваються у контексті загальноцивілізаційних процесів планетарного єднання різних сфер людської діяльності [10, с. 30]. Таким чином, держава намагається зосередити увагу на питаннях безпеки, розвитку економіки та вирішенні геополітичних проблем, тоді як питаннями життєдіяльності населення опікуються органи місцевого самоврядування. Інше завдання, яке вирішується делегуванням повноважень на місцевий рівень, – це залучення більшої частини ресурсів місцевих бюджетів для виконання соціальної функції і «розвантаження» державного бюджету. Однак це не означає, що держава самоусувається від виконання соціальної функції. Держава мусить забезпечувати формування і реалізацію політики в економічній, соціальній, політичній сферах. Тобто інституційна роль держави в управлінні суспільством і забезпечення належних умов його існування залишається пріоритетною. В умовах глобалізації державі належить визначальна роль у процесах інтеграції в глобальний суспільний простір і забезпечення узгодженості власних інтересів із глобальними економічними та соціальними цілями. Вкрай важливим є збереження державної керованості і впливу на такі важливі суспільні сфери, як охорона здоров'я, освіта, екологічна безпека, підтримка соціально вразливих верств населення. Отже, в умовах глобалізації змістовна діяльність держави набуває нових форм і передбачає необхідність використання новітніх управлінських інструментів та технологій для забезпечення стабільності, самозбереження і розвитку суспільства.

Проблематика забезпечення виконання соціальної функції, формування її нової сутності є вкрай актуальною для України. Соціальна політика є одним із пріоритетних, конституційно закріплених видів державної діяльності. Трансформація цивілізаційної моделі державного устрою у бік формування демократичних засад управління суспільством та сучасні геополітичні тренди зумовлюють необхідність проведення в Україні тотального переформатування підходів до здійснення соціальної політики. Серед проблем сучасної України особливо виділяються:

- політичне та інституційне дистанціювання держави від громадян;
- ігнорування суб'єктності індивіда як повноцінного учасника процесів формування та реалізації соціальної політики;

- взяття державою надмірних соціальних зобов'язань, які не корелюються з фінансовими можливостями;
- відсутність системного взаємозв'язку та взаємоузгодженості соціальної політики з іншими напрямками діяльності держави та ін.

Проблемою залишається відсутність серйозних зрушень щодо трансформації патерналістичної соціальної політики та створення соціально орієнтованих ринкових механізмів, які були б здатні зменшити диспропорції у життєвому рівні населення і посилити адресну спрямованість державної соціальної допомоги.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для України вкрай актуальним є оновлення соціальної функції для формування справедливої системи розподілу ресурсів та компромісного вирішення питань співвідношення приватних інтересів окремих громадян чи соціальних груп з інтересами всього суспільства. Натепер ще немає достатньої кількості теоретичних досліджень та сформульованих концепцій, які були б релевантними сучасному становищу України і дали б змогу запровадити ефективну модель реалізації соціальної функції. Саме це має стати пріоритетом наукових розвідок та головним завданням державних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Кубышина Г. Функции государства в организации современного общества. *Социология власти*. 2008. № 4. С. 190–200.
2. Кузенко У. Політична функція сучасної держави: поняття, зміст, структура. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 28. Том 1. С. 28–31.
3. Зайдель М. Загальне благо та суспільний інтерес в умовах українського державотворення. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2014. № 1091. С. 34–38.
4. Краковська А. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 14–19.
5. Саженова Е. Истоки социальных функций государства. *Молодой ученый*. 2013. № 5. С. 597–599. URL: <https://moluch.ru/archive/52/6772/>.
6. Юрчик Г. Генезис та еволюція соціальної політики. *Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове фахове видання*. 2018. № 22. С. 730–738. URL: <http://global-national.in.ua/issue-22-2018>.
7. Дзевелюк М. Традиції та новації в розвитку функцій сучасної держави : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.01. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. 209 с.
8. Наливайко Л. Теорія соціальної функції сучасної Української держави в умовах політичних та економічних перетворень. *Університетські наукові записки*. 2007. № 1(21). С. 13–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_1_4.
9. Шарков А. Социальная функция государства: философский анализ проблемы : монография. Пермь. 2018. 211 с. URL: <https://elis.psu.ru/ident/978-5-7944-3052-3>.
10. Данильян О., Дзьобань О. Глобалізація культури: протиріччя та тенденції розвитку. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2017. № 2 (33). С. 29–41.

References:

1. Kubishyna, H. (2008). Funktsiia hosudarstva v orhanyzatsyi sovremennoho obshchestva [The functions of the state in the organization of modern society], journal *Sotsyolohyia vlasty* [Sociology of power]. No 4. P. 190–200. [in Russian].
2. Kuzenko, U. (2014). Politychna funktsiia suchasnoi derzhavy: poniattia, zmist, struktura [Political function of the modern state: concept, content, structure], journal *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Pravo* [Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. The Law series]. Vol. 28. P. 28–31. [in Ukrainian].
3. Zaidel, M. (2014). Zahalne blaho ta suspilnyi interes v umovakh ukrainskoho derzhavotvorennia [Public good and public interest in the process of ukrainian state-making], journal *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Seriiia "Pytannia politolohii"* [The Journal of V.N. Karazin Kharkov National University. Political Science Issues]. No 1091. P. 34–38. [in Ukrainian].
4. Krakovska, A. (2015). Poniattia sotsialnoi funktsii derzhavy v suchasni yurydychnii nauks [The notion of state's social function in modern legal science], journal *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho universytetu. Serii Pravo* [Scientific herald of Uzhhorod National University. Series Jurisprudence]. Vol. 31. P. 14–19. [in Ukrainian].
5. Sazhenova, E. (2013). Istoky sotsyalnykh funktsyi hosudarstva [The origins of the social functions of the state], journal *Molodoi uchenyi* [Journal Young scientist]. No 5. P. 597–599. URL: <https://moluch.ru/archive/52/6772/> [in Russian].
6. Yurchyk, H. (2018). *Henezys ta evoliutsiia sotsialnoi polityky* [Genesis and evolution of social policy], journal *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. Elektronne naukove fakhove vydannia* [Global and national problems of economy. Electronic scientific professional publication]. No 22. P. 730–738. URL: <http://global-national.in.ua/issue-22-2018>. [in Ukrainian].
7. Dzeveliuk, M. (2017). *Tradytzii ta novatsii v rozvytku funktsii suchasnoi derzhavy* [Traditions and Innovations in the Development of Functions of Modern State], Dissertation : candidate of law sciences, specialty : 12.00.01, Press National University “Odessa Law Academy”, Odessa, 209 p. [in Ukrainian].
8. Nalyvaiko, L. (2007). *Teoriia sotsialnoi funktsii suchasnoi Ukrainskoi derzhavy v umovakh politychnykh ta ekonomichnykh peretvoren* [The theory of social function of the modern Ukrainian state in the conditions of political and economic transformations], journal *Universytetski naukovi zapysky* [University scientific notes]. No 1 (21). P. 13–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_1_4 [in Ukrainian].
9. Sharkov, A. (2018). *Sotsyalnaia funktsiia hosudarstva: fylosofskyi analiz problemy: monohrafiia* [The social function of the state: philosophical analysis of the problem: monograph]. Perm. 211 p. URL: <https://elis.psu.ru/ident/978-5-7944-3052-3> [in Russian].
10. Danylian, O., Dzoban, O. (2017). *Hlobalizatsiia kultury: protyrichchia ta tendentsii rozvytku* [Globalization of culture: contradictions and development trends], journal *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho"* [Yaroslav Mudryi National Law University]. No 2 (33). P. 29–41. [in Ukrainian].

Л. М. Грень, кандидат педагогічних наук,
доцент, провідний науковий співробітник наукового
відділу з проблем державної безпеки навчально-
науково-виробничого центру Національного
університету цивільного захисту України

УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЮ ОСВІТОЮ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

На підставі досвіду економічно розвинених країн (Сполучених Штатів Америки (США), Німеччини, Франції, Канади) з'ясовано, що є пряма залежність темпів удосконалення та розвитку виробництва від рівня професійної підготовки кадрів; розглянуто відповідальність урядів окремих штатів США за стан справ у галузі професійної освіти, при управліннях яких функціонують Бюро директора з питань професійної освіти, Ради професійного навчання, а на федеральному рівні – Бюро професійної освіти й освіти дорослих з підпорядкованим йому Національним науково-дослідним центром професійного навчання і Національна консультативна рада з фахової освіти.

Розглянуто систему навчання у Німеччині, де підготовка кваліфікованих робітників здійснюється за дуальною формою навчання; з'ясовано, що держава контролює навчання у професійній школі, а торгово-промислова і ремісничка палати здійснюють контроль навчання на виробництві; доведено, що на підставі Закону про професійну освіту регламентуються права й обов'язки підприємця і того, хто навчається.

Доведено сувору централізацію системи освіти Франції, де підготовка кадрів у державних і приватних ліцеях перебуває під контролем держави; з'ясовано, що єдина стратегія в галузі професійного навчання розробляється міністерством професійної освіти, а відповідальність за фінансування професійних ліцеїв несе держава.

З'ясовано, що у межах проєкту «Децентралізація управління професійним навчанням в Україні» було вивчено досвід канадської системи професійної освіти, яка, на відміну від української, є децентралізованою; доведено, що в Канаді в кожній провінції діє власна система професійної підготовки, проте управління ПТНЗ здійснюється за допомогою громадських формувань і у кожному закладі працює рада директорів (представників територіальної громади), яка здійснює стратегічне управління і до компетенції якої належить призначення і звільнення керівництва закладу професійної освіти.

Обґрунтовано доцільність впровадження найкращого досвіду розвинених країн щодо управління вітчизняною професійно-технічною освітою на державному та регіональному рівнях, а саме:

- реалізацію дуальної форми навчання у професійно-технічних навчальних закладах;*
- запровадження прямих фінансових стимулів для підприємств, які організують професійну підготовку, у формі надання пільг, відшкодування витрат на неї або грантів;*
- запровадження механізмів посилення соціально-економічного захисту працівників та учнів професійно-технічної освіти.*

Ключові слова: державне управління, професійно-технічна освіта, регіональний рівень, децентралізація, зарубіжний досвід.

L. M. Hren. Management of professional and technical education at the state and regional levels: foreign experience

Based on the experience of economically developed countries (the United States of America (USA), Germany, France, Canada), it has been found that there is a direct dependency of improvement and production development rates on the level of personnel's professional training. It was shown that in the USA, responsibility for vocational training issues is borne by the governments of the individual states whose educational directorates

operate the Office of the Director of Vocational Education. It was also found, that in each state, there are Vocational Training Boards, and at the federal level there is the Bureau of Vocational and Adult Education with its National Vocational Training Research Center and the National Advisory Board on Vocational Education; the structure of the US vocational education system is presented.

There was analyzed the training system in Germany, where the training of skilled workers is carried out at the enterprises in the apprenticeship system by the dual form of training; it was found that the state controls training in vocational schools, and the Chamber of Commerce and Industry controls the training in production. It is proved that on the basis of the Law on Vocational Training the rights and obligations of the entrepreneur and the student are regulated, that the entrepreneurs are personally selected by students in the educational centers, and the training is carried out on the basis of the contract on industrial apprenticeship. The Federal Institute for Vocational Education in Germany develops and approves, with the relevant branch ministry, instructions governing the content and process of teaching a particular profession.

The rigorous centralization of the education system of France has been proved, where personnel training at public and private lyceums is under state control. It was found that a unified vocational education strategy is developed by the Ministry of Vocational Education and that the state that holds the diploma monopoly is responsible for financing vocational lyceums. Vocational education has been found to be free of charge and secular, and laws, ordinances and other educational documents are adopted at the state level and are binding on everyone.

It was found that the experience of the Canadian vocational training system, which, unlike the Ukrainian one, is decentralized, was explored within the framework of the Decentralization of Vocational Training Management in Ukraine project. It is proved that in each province there is a system of vocational training, however the management of a vocation-and-technical training institution (VTTE) is carried out with the help of public formations, and in each institution there is a board of directors (representatives of the territorial community), which carries out strategic management and the competence of which includes appointment and dismissal of a VTTE's management. Vocational training institutions in Canada have a leading role in training skilled workers for local and regional job markets. An important difference in the management of VTTEs is considered: the selection of teaching staff is made by certain criteria, namely: appropriate qualification level (determined by the industry professional association), considerable practical experience in the specialty, teachers' pedagogical training and pedagogical experience.

The expediency of introducing the best experience of the developed countries on the management of national vocational education at the national and regional levels is substantiated, namely:

– realization of the dual form of training in vocational schools, which solves the actual tasks of adapting professional knowledge, skills, graduates' ability of adapting to rapidly changing conditions of the labor market; practical training improvement; training of specialists who meet employers' qualification requirements and professional standards; confirmation of the competitiveness of a skilled worker in the labor market;

– the introduction of direct financial incentives for enterprises providing vocational training in the form of benefits, reimbursement or grants;

– introduction of mechanisms for strengthening socio-economic protection of workers and students of vocational education.

Key words: public administration, vocational education, regional level, decentralization, foreign experience.

Постановка проблеми. Міністерство освіти і науки України впродовж багатьох років плідно співпрацює з Європейським фондом освіти з питань удосконалення національної системи професійної освіти відповідно до європейських стандартів. Напрямами цієї співпраці є: навчання впродовж життя, розвиток професійних навичок і кваліфікацій, формування підприємливості, підвищення якості професійної освіти, оптимізація управління і фінансування, участь у Туринському процесі. У рамках Туринського процесу Міністерством освіти і науки України підготовлений проєкт (2016 рік) «Децентралізація професійно-технічної освіти в Україні». Децентралізація професійно-технічної освіти (ПТО) в Україні є частиною загальнодержавної реформи, що була ініційована у 2014 році в рамках угоди про співпрацю між Україною та ЄС. Незаперечним є факт, що «у багатьох країнах професійну освіту вважають життєво важливим складником покращення ефективності виробництва, стимулювання економічного

розвитку та конкурентоспроможності, зниження безробіття та поліпшення становища мало-забезпечених верств населення. За даними Євростату, у 2013 році майже половина всіх учнів другого етапу середньої освіти у 28 країнах ЄС навчалася за програмами професійної освіти і навчання. А у випадку Чеської Республіки, Хорватії, Австрії та Фінляндії ця частка становила 70% та навіть вище» [5, с. 8]. Професійна освіта і навчання є важливим рушієм соціально-економічного та регіонального розвитку [5, с. 9], тому корисним для України на сучасному етапі залишається зарубіжний досвід управління ПТО на державному і регіональному рівнях та можливість його адаптації до національних реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реалізації державної освітньої політики та управління освітою в Україні є предметом уваги С. Домбровської, В. Мороза, С. Майстро, Є. Романенка, В. Садкового, В. Сипченка, В. Шведун та інших учених.

Такими, що заслуговують на увагу, є статті С. Домбровської, В. Мороза, С. Мороз «Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ», «Німецька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ» (розглянуто особливості розбудови та функціонування французької та німецької моделей підготовки науково-педагогічних кадрів та обґрунтовано напрями використання їх елементів у межах системи розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. За результатами аналізу змісту норм і правил подання та розгляду дисертацій, які діють в Університеті Париж-Дофін, Німецькому університеті адміністративних наук, було опрацьовано загальний алгоритм підготовки науково-педагогічних кадрів у межах французької і німецької моделей. За результатами порівняння змісту вітчизняної та французької і німецької моделей підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації було виокремлено переваги останніх та опрацьовано пропозиції щодо вдосконалення змісту механізмів функціонування вітчизняної моделі) [10; 11].

Питанням державного управління розвитком професійно-технічної освіти присвячено наукові роботи В. Грабовського, З. Долі, С. Майбороди, В. Михальської, Л. Пуховської, І. Сікорської та інших учених.

Прогностичні підходи щодо використання зарубіжного досвіду у розвитку професійно-технічної освіти розкрито у статтях Н. Базелюк [1], О. Бородієнко [2], Т. Волкової [4], М. Криволапчук [7], Л. Ляшенко [9], О. Радкевич [14], І. Савченко [4], І. Серьогіної [15], К. Шийки [17] та інших дослідників.

Мета статті – з'ясувати можливість адаптації зарубіжного досвіду управління професійно-технічною освітою розвинутих країн на державному і регіональному рівнях до вітчизняної системи професійно-технічної освіти.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі у рамках здійснення заходів, спрямованих на активізацію обміну інформацією, практикою та досвідом, для заохочення до співробітництва в галузі професійно-технічної освіти (ПТО) та навчання триває плідна співпраця з Європейським фондом освіти (ЄФО) з питань удосконалення національної системи ПТО відповідно до європейських стандартів. Формат співпраці – інтерактивний процес аналізу політики у галузі ПТО і навчання на основі фактичних даних під назвою «Туринський процес» [3, с. 90]. За його результатами підготовлено звіти на національному та регіональних рівнях у контексті децентралізації системи ПТО в Україні [5, с. 12].

Підтримуємо думку В. Куценко й О. Гаращук, що «система професійно-технічної освіти входить до структури відтворення кваліфікованої робочої сили, задовольняючи потреби суспільства й особистості в різних професіях; є складовою частиною єдиної системи освіти; виконує функції соціального захисту значної частини населення, яка гостро потребує державної

Механізми державного управління

підтримки» [8, с. 57], а «досвід країн з розвинутою ринковою економікою свідчить про пряму залежність темпів удосконалення та розвитку виробництва, його конкурентоспроможності на світовому ринку від рівня професійної підготовки кадрів» [8, с. 58].

Проаналізуємо системи професійного навчання та їх державне управління і регулювання у найбільш розвинених країнах світу: Сполучених Штатах Америки (США), Німеччині, Франції, Канаді.

У США уряди окремих штатів відповідають за стан справ у галузі освіти і професійної освіти зокрема. При управлінні освітою кожного штату функціонує Бюро директора з питань професійної освіти, де розробляються річні і п'ятирічні плани розвитку професійної освіти. У кожному штаті функціонують Ради професійного навчання. На федеральному рівні є Бюро професійної освіти й освіти дорослих з підпорядкованим йому Національним науково-дослідним центром професійного навчання. Працює Національна консультативна рада з фахової освіти.

Розроблені на базі 12-річної середньої школи після 10 класу три типи профілів (програм) мають, відповідно, загальне, академічне і професійне спрямування. Професійний профіль надає підготовку за певною професією або групи професій, що є початковим етапом професійної кар'єри. Навчання робітників на виробництві, як і в Німеччині, є однією з історично сформованих форм підготовки робітничих кадрів і може здійснюватися у такі способи: учнівство; інструктування на робочому місці; навчання на робочому місці під керівництвом майстра [12].

Структуру системи професійної освіти США представлено на рисунку 1.

Молодші дворічні (community) коледжі, що утворилися в результаті об'єднання технічних і професійних шкіл з коледжами молодшого ступеня, є основною ланкою професійно-технічної освіти в США. «Ці навчальні заклади не мають аналогів у світовій освітній практиці. Комунальні коледжі (community colleges) перебувають під керівництвом місцевої влади, а молодші (junior colleges) – це переважно приватні навчальні заклади, в яких «навчаються здебільшого студенти із місцевої громади (local community), і перебувають ці заклади на балансі місцевого бюджету» [16, с. 45]. Їх особливістю є те, що вони, пропонуючи курси загальної, технічної та професійної освіти, дають можливість молоді отримати відповідну спеціальність і «пропонують широкий вибір можливостей за низьку плату навчання» [16, с. 45]. «Молодші дворічні (community) коледжі пропонують широкий вибір академічних програм, розрахованих на рік і більше з відривом від виробництва: трансфер-програму (liberal arts – transfer program); програму підвищення кваліфікації (термін навчання – декілька тижнів чи місяців); програму фахової підготовки першого ступеня (occupational program)» [16, с. 46]. Студентам



Рис. 1. Система професійної освіти США [12]

присвоюється нижчий вчений ступінь – молодшого спеціаліста (Associate of Arts, Associate of Science, Associate in Business Administration тощо), а також видаються сертифікати за професіями, які не потребують спеціальної вищої освіти. Цей ступінь є найпершим і найнижчим в американській системі вищої освіти. Приватні навчальні заклади, які спеціалізуються в одній галузі, є альтернативними варіантами отримання професійно-технічної освіти [16, с. 50]. Висока якість підготовки кваліфікованих робітників США дає їм змогу бути мобільними і затребуваними на ринку праці.

«Система дуальної освіти була закладена та набула свого первинного розвитку у межах освітянського простору країн Західної Європи (Австрія, Німеччина, Швейцарія). Вітчизняна система професійного навчання також має традиції свого розвитку. Національна система освіти має багаторічний досвід поєднання роботи з навчанням як у форматі здобуття освіти за вечірньою або заочною формою навчання, так і у форматі практичної підготовки здобувачів вищої освіти денної форми навчання на реальних робочих місцях» [18, с. 70]. Підготовка кваліфікованих робітників у Німеччині здійснюється на підприємствах у системі учнівства за дуальною формою навчання (на теоретичну підготовку відводиться 25% навчального часу, на практичну – 75%). Держава контролює навчання у професійній школі, а прерогативою торгово-промислової і ремісничої палати є контроль навчання на виробництві. Держава також запроваджує прямі фінансові стимули для підприємств, які організують професійну підготовку, у формі відшкодування витрат на неї або грантів. Законом про професійну освіту регламентуються права й обов'язки підприємця і того, хто навчається. Підприємці особисто проводять відбір учнів у навчальних центрах, використовуючи тестування, бесіди з психологом. Навчання здійснюється на підставі договору про виробниче учнівство. Федеральний інститут професійної освіти розробляє і затверджує відповідним галузевим міністерством інструкції, що регулюють зміст і процес навчання конкретної професії. «Навчальним процесом на підприємстві керують майстри-наставники, які мають бути старші 24 років, мати життєвий і професійний досвід, скласти відповідний іспит» [12]. Дуальна форма навчання зумовлює здійснення професійної підготовки за трьома ступенями:

- трансфер-програма (liberal arts – transfer program);
- програма підвищення кваліфікації (розрахована на навчання протягом декількох тижнів);
- 1 ступінь – рік початкової професійної підготовки (теоретичні відомості про основи того чи іншого професійного спрямування; виконання найпростіших трудових операцій);
- 2 ступінь – ознайомлення з теоретичними і практичними основами групи родинних професій (після закінчення проводиться перший іспит; виконання найпростіших трудових операцій);
- 3 ступінь – спеціалізація (завершується іспитом) [12].

Як свідчить досвід впровадження дуальної форми навчання в українських вищих технічних закладах освіти, під час підготовки фахівців за дуальною формою навчання забезпечуються такі можливості:

- підвищення якості підготовки фахівців відповідно до реальних вимог ринку праці та поповнення національної економіки кваліфікованими фахівцями;
- посилення ролі роботодавців та фахових об'єднань у системі підготовки кваліфікованих кадрів (від формування змісту освітніх програм до оцінювання результатів навчання);
- модернізація змісту освіти з метою приведення їх у відповідність до сучасного змісту професійної діяльності;
- підвищення рівня конкурентоздатності випускників закладів освіти в умовах глобалізації та сприяння росту рівня зайнятості молоді;
- скорочення періоду адаптації випускників до професійної діяльності;

Механізми державного управління

– підвищення мотивації здобувачів освіти до навчання [18].

Що стосується системи освіти Франції, то вона суворо централізована. Підготовка кадрів у державних і приватних ліцеях перебуває під контролем держави. Єдина стратегія в галузі професійного навчання розробляється міністерством професійної освіти. Відповідальність за фінансування професійних ліцеїв несе держава, якій належить монополія видачі дипломів.

Загальна і професійна освіта є безкоштовною і світською. Закони, постанови та інші документи з питань освіти приймаються на державному рівні і є обов'язковими для всіх академій у 26 навчальних округах Франції.

Систему професійної освіти Франції представлено на рисунку 2.

Оскільки нас цікавить здобуття професійної освіти, то у Франції після отримання початкової освіти учні переходять до коледжу, де термін навчання становить 4 роки. Більша частина учнів продовжує навчання в ліцеях (громадському або професійному), «після закінчення яких випускнику може бути присвоєно звання бакалавра за певним профілем», причому «бакалаври мають право продовжити навчання у вищих навчальних закладах» [12].

Гнучкість програм навчання в професійних і загальноосвітніх ліцеях дає змогу готувати висококваліфікованих фахівців, яким видається свідоцтво про професійну придатність до роботи за складною професією на рівні техніка. У професійному ліцеї введено категорію технічного бакалаврату, яка передбачає повний курс професійної підготовки поряд з відповідним обсягом загальноосвітніх знань. Найбільш поширеним типом нижчої професійної освіти є державні або приватні центри учнівства з дворічним терміном навчання після закінчення коледжу. Майже половина учнів проходить профпідготовку на дрібних і середніх підприємствах, проте у Франції більш розвинена позавиробнича система підготовки кадрів [12].

В Україні з метою підвищення ефективності та продуктивності системи професійної освіти дорослого населення за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку було впроваджено проєкт «Децентралізація управління професійним навчанням в Україні». Головним завданням проєкту було визначено «вдосконалення управління та покращення можливостей щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, а також налагодження взаємовигідних зв'язків між зацікавленими колами всередині громад та професійно-технічними навчальними закладами». У межах проєкту було вивчено



Рис. 2. Система професійної освіти Франції [12]

досвід канадської системи професійної освіти, яка, на відміну від української, є децентралізованою [6, с. 45].

У Канаді в кожній провінції діє власна система професійної підготовки. Проте між ними є багато спільного. Так, управління ПТНЗ здійснюється за допомогою громадських формувань. У кожному закладі працює рада директорів (представників територіальної громади), яка здійснює стратегічне управління. До компетенції ради директорів належить призначення і звільнення керівництва закладу професійної освіти. Професійно-технічним навчальним закладам відведено провідну роль у підготовці кваліфікованих кадрів для місцевих та регіональних ринків праці. У Канаді частка випускників вищих навчальних закладів незначна – близько 15% робочої сили, решта має професійно-технічну освіту [13, с. 27].

У канадському досвіді управління ПТНЗ привертає увагу ще одна важлива відмінність – відбір викладацького складу здійснюється за певними критеріями. Викладачі ПТНЗ мусять мати відповідний кваліфікаційний рівень (визначається галузевою професійною асоціацією), значний практичний досвід роботи за спеціальністю, яку вони викладають, педагогічну підготовку і педагогічний досвід. Наукові ступені та педагогічна освіта вважаються лише вторинними критеріями. Викладачі, що не мають педагогічного досвіду, проходять відповідні курси підвищення кваліфікації на робочому місці [3, с. 89–92].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі вищезазначеного зроблено висновки, що впровадження найкращого досвіду найбільш розвинених країн в управлінні професійно-технічною освітою на державному та регіональному рівнях є корисним для України, а саме:

- реалізація дуальної форми навчання у професійно-технічних навчальних закладах вирішує актуальні завдання щодо адаптації професійних знань, умінь, навичок випускників до швидко мінливих умов ринку праці; поліпшення практичної підготовки; підготовки фахівців, які відповідають кваліфікаційним вимогам роботодавців і професійним стандартам; підтвердження конкурентоспроможності кваліфікованого робітника на ринку праці;
- запровадження прямих фінансових стимулів для підприємств, які організують професійну підготовку, у формі надання пільг, відшкодування витрат на неї або грантів;
- упровадження механізмів посилення соціально-економічного захисту працівників та учнів професійно-технічної освіти.

Перспективними напрямками з порушеної проблематики є впровадження елементів дуальної форми навчання в закладах професійно-технічної освіти I–II рівнів акредитації.

Список використаних джерел:

1. Базелюк Н. Розвиток професійної освіти і навчання у Фінляндії. *Професійна освіта в умовах сталого розвитку* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 1 грудня 2016 р. / за заг. ред. В.О. Радкевич, Г.М. Романової; Інститут професійно-технічної освіти НАПН України. Павлоград : ІМА-прес, 2016. 284 с. С. 11–14.
2. Бородієнко О. Технічна і професійна освіта та навчання для глобального лідерства майбутнього: досвід Ізраїлю. *Професійно-технічна освіта*. 2017. № 2. С. 46–48.
3. Грень Л.М., Лола Н.М. Державне управління системою професійно-технічної освіти України: використання міжнародного досвіду. *Методи та форми управління соціально-економічним розвитком держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 23 серпня 2019 р.). Дніпро : НО «Перспектива», 2019. 120 с. С. 89–92.
4. Зарубіжний досвід інноватики в сфері взаємодії професійно-технічних навчальних закладів з роботодавцями та науковими установами: методичні рекомендації / І.М. Савченко, Т.В. Волкова. Київ : ПІТО, 2011. 40 с.

5. Зелена книга про ПТО в Україні. Київ : Європейський фонд освіти, 2018. 84 с.
6. Інтеграція вищої освіти України в Європейський освітній простір: досвід академічної мобільності між Україною та Європейським Союзом : методичний посібник. Київ : Ін-т електродинаміки НАН України, 2016. 78 с.
7. Криволапчук М.В. Зарубіжний досвід становлення та розвитку професійно-технічної освіти. *Наукові праці. Державне управління*. Випуск 223. Том 235. С. 45–49.
8. Куценко В.І. Професійно-технічна освіта – важливий чинник модернізації економіки (зарубіжний досвід) / В.І. Куценко, О.В. Гарашук. *Агросвіт*. 2011. № 9. С. 57–60.
9. Ляшенко Л.М. Реформування професійної освіти у Фінляндії в умовах глобалізаційних процесів : автореф. дис. канд. пед. наук : 13.00.04. АПН України. Ін-т вищої освіти. Київ, 2003. 20 с.
10. Мороз С.А. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ / С.А. Мороз, В.М. Мороз, С.М. Домбровська. *Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління»*. 2016. Вип. 1 (4). С. 213–222.
11. Мороз С.А. Німецька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ / С.А. Мороз, В.М. Мороз. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія*. 2016. № 2. С. 87–96.
12. Общая и профессиональная педагогика : учебное пособие 028 для студентов педагогических вузов / Под ред. В.Д. Симоненко. Москва : Вентана-Граф, 2006. 368 с.
13. Петрова Т. Професійний розвиток працівників: проблеми стимулювання персоналу та заінтересованості роботодавців. *Україна: аспекти праці*. 2016. № 2. С. 26–34.
14. Радкевич О. Система освіти і професійної підготовки Нідерландів. *Професійна освіта в умовах сталого розвитку* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 1 грудня 2016 р. / за заг. ред. В.О. Радкевич, Г.М. Романової; Інститут професійно-технічної освіти НАПН України. Павлоград : ІМА-прес, 2016. 284 с. С. 39–41.
15. Сєрьогіна І. Розвиток сучасної технологічної освіти: зарубіжний досвід. *Наукові записки*. Випуск 7 (1). С. 167–170.
16. Тарасюк Л.Н. Освіта США / Л.Н. Тарасюк, К.Н. Цейкович. *Соціально-політичний журнал*, 1997. С. 45–52.
17. Шийка К. Впровадження європейського досвіду реформування професійної освіти у професійно-технічних навчальних закладах України. *Вісник Львів. ун-ту*, 2013. Вип. 29. С. 199–204.
18. Gren' L. Directions in dual form of training introduction at National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute": state-managerial aspect / L. Gren', Y. Panfilov, S. Karlyuk. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія*. 2019. № 1. С. 66–80.

References:

1. Bazeliuk, N. (2016). "Rozvytok profesiinoi osvity i navchannia u Finliandii" ["Development of vocational education and training in Finland"], materials of the International science-practice conf. Profesiina osvita v umovakh staloho rozvytku [Vocational education in the context of sustainable development], Press IMA, Pavlohrad. P. 11–14. [in Ukrainian].
2. Borodiienko, O. (2017). "Tekhnichna i profesiina osvita ta navchannia dlia hlobalnoho liderstva maibutnoho: dosvid Izrailiu" ["Technical and vocational education and training for global leadership of the future: Israel's experience"], journal Profesiino-tekhnichna osvita [Vocational and technical education], vol. 2, pp. 46–48 [in Ukrainian].

3. Hren, L.M., Lola, N.M. (2019). “Derzhavne upravlinnia systemoiu profesiino-tekhnichnoi osvity Ukrainy: vykorystannia mizhnarodnoho dosvidu” [Public Administration of the Vocational Education System of Ukraine: Using International Experience], materials of the International science-practice conf. *Metody ta formy upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom derzhavy* [Methods and forms of managing the socio-economic development of the state], Press NO “Perspektyva”, Dnipro. P. 89–92. [in Ukrainian].

4. Savchenko, I.M., Volkova, T.V. (2011). *Zarubizhnyi dosvid innovatyky v sferi vzaiemodii profesiino-tekhnichnykh navchalnykh zakladiv z robotodavtsiamy ta naukovymy ustanovamy* [Foreign experience of innovations in the sphere of interaction of vocational schools with employers and scientific institutions], Guidelines, Press IPTO, Kyiv, 40 p. [in Ukrainian].

5. *Zelena knyha pro PTO v Ukraini* (2018). [Green Paper on VET in Ukraine], Press Yevropeyskyi fond osvity, Kyiv, 84 p. [in Ukrainian].

6. *In-t elektrodynamiky NAN Ukrainy* (2016). *Intehratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v Yevropeyskyi osvittii prostir: dosvid akademichnoi mobilnosti mizh Ukrainoiu ta Yevropeyskym Soiuzom* [Integration of higher education of Ukraine into the European educational space: experience of academic mobility between Ukraine and the European Union], methodical guide, Kyiv, 78 p. [in Ukrainian].

7. Kryvolapchuk, M.V. (2014). “Zarubizhnyi dosvid stanovlennia ta rozvytku profesiino-tekhnichnoi osvity” [“Foreign experience of formation and development of vocational education”], journal *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia*. [Scientific works. Governance], vol. 235(223), pp. 45–49 [in Ukrainian].

8. Kutsenko, V.I. and Harashchuk, O.V. (2011). “Profesiino-tekhnichna osvita – vazhlyvyi chynnyk modernizatsii ekonomiky (zarubizhnyi dosvid)” [“Vocational education is an important factor in modernizing the economy (foreign experience)”], journal *Ahrosvit* [Agro-world], vol. 9, pp. 57–60 [in Ukrainian].

9. Liashenko, L.M. (2003). *Reformuvannia profesiinoi osvity u Finliandii v umovakh hlobalizatsiinykh protsesiv* [Reforming vocational education in Finland in the context of globalization processes], Ph.D thesis :13.00.04 “Theory and methodology of vocational education”, press APN Ukrainy. *In-t vyshchoi osvity*, Kyiv, 20 p. [in Ukrainian].

10. Moroz, S.A. and Moroz, V.M. (2016). “Frantsuzka model pidhotovky naukovopedagogichnykh kadrov: osoblyvosti rozbudovy ta perspektyvy vykorystannia dlia rozvytku trudovoho potentsialu vitchyznianskykh VNZ” [“French model of training of scientific and pedagogical personnel: features of development and prospects of use for development of labor potential of domestic universities”], journal *Visnyk NUTS&ZU* (Serii “Derzhavne upravlinnia”) [NUTSU Bulletin (Public Administration Series)], vol. 1(4), pp. 213–222 [in Ukrainian].

11. Moroz, S.A. and Moroz, V.M. (2016). “Nimetska model pidhotovky naukovopedagogichnykh kadrov: osoblyvosti rozbudovy ta perspektyvy vykorystannia dlia rozvytku trudovoho potentsialu vitchyznianskykh VNZ” [“German model of training of scientific and pedagogical personnel: features of development and prospects of use for development of labor potential of domestic universities”], journal *Teoriia i praktyka upravlinnia sotsialnyimi systemamy: filosofii, psykholohiia, pedahohika, sotsiologhiia* [Theory and practice of social systems management: philosophy, psychology, pedagogy, sociology], vol. 2, pp. 87–96 [in Ukrainian].

12. Edited by Symonenko, V.D. (2006). *Obshchaia y professyonalnaia pedahohyka* [General and professional pedagogy], Textbook 028 for students of pedagogical universities, Press Ventana-Hraf, Moscow, 368 p. [in Russian].

13. Petrova, T. (2016). *Profesiinyi rozvytok pratsivnykiv: problemy stymuliuвання personalu ta zainteresovanosti robotodavtsiv* [Professional development of employees: problems of stimulation

of personnel and interest of employers], journal *Ukraina: aspekty pratsi* [Ukraine: aspects of work], vol. 2, pp. 26–34 [in Ukrainian].

14. Radkevych, O. (2016). “Systema osvity i profesiinoi pidhotovky Niderlandiv” [“The system of education and training of the Netherlands”], materials of the International science-practice conf. *Profesiina osvita v umovakh staloho rozvytku* [Vocational education in the context of sustainable development], Press IMA, Pavlohrad. P. 39–41.

15. Serohina, I. (2016). “Rozvytok suchasnoi tekhnolohichnoi osvity: zarubizhnyi dosvid” [“Development of modern technological education: foreign experience”], journal *Naukovi zapysky* [Scientific notes], vol. 7 (1), pp. 167–170 [in Ukrainian].

16. Tarasiuk, L.N. and Tseikovych, K.N. (1997). “Osvita SShA” [“Education USA”], journal *Sotsialno-politychnyi zhurnal* [Socio-political journal], pp. 45–52 [in Ukrainian].

17. Shyika, K. (2013). “Vprovadzhennia yevropeiskoho dosvidu reformuvannia profesiinoi osvity u profesiino-tekhnichnykh navchalnykh zakladakh Ukrainy” [“Implementation of the European experience in reforming vocational education in vocational schools of Ukraine”], journal *Visnyk Lviv. un-tu* [Herald of Lviv. un-tu], vol. 29, pp. 199–204 [in Ukrainian].

18. Gren, L., Panfilov, Y. and Karlyuk, S. (2019). “Directions in dual form of training introduction at National Technical University “Kharkiv Polytechnic Institute”: state-managerial aspect” [“Directions in dual form of training introduction at National Technical University “Kharkiv Polytechnic Institute”: state-managerial aspect”], journal *Teoriia i praktyka upravlinnia sotsialnyimi systemamy: filozofia, psykholohiia, pedahohika, sotsiolohiia* [Theory and practice of social systems management: philosophy, psychology, pedagogy, sociology], vol. 1, pp. 66–80 [in Ukrainian].

О. М. Житник, аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України, заступник начальника відділу Міністерства оборони України
А. А. Гриценко, аспірант Національного інституту стратегічних досліджень, головний спеціаліст відділу Міністерства оборони України

**МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ТЕОРІЇ
БУЗАНА-ВЕЙВЕРА: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ
КОМПЛЕКСУ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ**

З огляду на безпекову ситуацію в регіоні у статті через призму теорії Б. Бузана та О. Вейвера досліджено комплекс регіональної безпеки довкола України (аспект кластерної сек'юритизації). Доведено, що проблеми безпеки концепції комплексів регіональної безпеки перебувають на перехресті географічних імперативів та є нелінійними у спектрі деполітизація – політизація – сек'юритизація. Умовою для можливої суверенної влади завжди залишатиметься політика, заснована на розрізненні між союзниками та ворогами, а конституювання політичного суспільства логічно випливатиме із занепокоєності від появи загроз безпеці. Розширення трактування поняття безпеки приводить до того, що воно втрачає евристичну цінність, тому практично будь-яка політична проблема (конфлікти, ускладнення, питання, справи тощо) інтерпретується як проблема національної безпеки. Проведено аналіз безпекової взаємозалежності основних гравців регіону з огляду на «цивілізаційне перехресття» за С. Гантінгтоном, розкрито їх зовнішньополітичні інтереси (геополітичні цілі) та інструменти (механізми) безпекових (зовнішньополітичних) відносин. Досліджено тенденції розвитку майбутнього безпекового середовища з часовим горизонтом понад десять років регіональних гравців навколо України через призму чинників: національна безпека, політична безпека, соціальна безпека, економічна безпека та екологічна безпека. Зосереджено увагу на тому аспекті, що безпека кожного актора регіону прямо пропорційно залежить від інших – національна безпека однієї держави перебуває в прямій залежності від національної безпеки інших. Таких акторів розглянуто як мінісистеми, в яких усі решта теорій міжнародних відносин можуть знайти своє місце, як баланс сил, незалежність, альянс систем тощо. Підкреслено, що є буферні держави так званої «сірої зони», які розділяють ці регіони за ключовими факторами та визначають структуру регіональної системи: з одного боку, поділення можливостей між акторами, а з іншого – співвідношення конкурентоздатності або співробітництва між ними. Зеруповано з наукової точки зору авторський погляд на парадигму формування державної політики національної безпеки з позиції управління майбутнім. Обґрунтовано пропозицію щодо формування державної політики національної безпеки виключно через дослідження безпекових тенденцій розвитку майбутнього безпекового середовища, а саме через дослідження майбутнього. Розглянуто можливість використання теорії Б. Бузана та О. Вейвера під час формування державної політики національної безпеки України.

Ключові слова: держава, державна політика, механізми формування державної політики, національна безпека, кластерна сек'юритизація, комплекси регіональної безпеки.

O. M. Zhytnyk, A. A. Hrytsenko. National security state policy-making mechanisms from the perspective of the Buzan-Waeaver theory: regional security system structural and functional analysis

Considering the security situation the regional security complex (cluster securitization) around Ukraine is analyzed in the article through the perspective of the Buzan-Waeaver theory. It is proved that the security problems of the regional security complexes conceptions are put on the crossroads of geographical imperatives and are non-linear in the “depolitization – politization – securitization” specter. Policy, based on distinguishing the ally and the enemy, will remain a condition for possible sovereign authority and constituting a political society will logically flow out from the concern about the emerging threats to the security. Widening the interpretation of the term “security” leads to its losing of the heuristic value, which is why almost every political problem (conflicts, complications, issues etc.) is interpreted as a national security problem. Security interdependence of the main regional actors is analyzed considering the S. Huntington’s “civilization clash”, their foreign policy interests (geopolitical goals) and security relations instruments (mechanisms) are revealed. The tendencies of regional actors around Ukraine’s future security environment development with a time horizon over 10 years are studied through such factors: national security, political security, social security, economic security and ecological security. The attention is focused on the fact that the security of each regional actor depends on the others in direct proportion – national security of one state is directly related to the national security of the other states. Such actors are examined as minisystems in which all the other international relations theories can be applicable like those of the balance of power, independence, systems alliance etc. It is emphasized that there are buffer zones, which divide these regions by key factors and define the structure of the regional system: on the one hand, distribution of the opportunities among the actors, on the other hand, the ratio of competitiveness or cooperation between them. Authors’ perspective on national security state policy-making paradigm is systematized. A possibility of applying the Buzan-Waeaver theory in Ukraine’s national security state policy-making is examined. An authors’ suggestion concerning the national security state policy-making exclusively through the studying of the tendencies of future security environment development, exactly through the future studies is substantiated.

Key words: state, state policy, state policy-making mechanisms, national security, securitization, policy analysis, state strategic planning, strategic forecasting.

Постановка проблеми. З 2013 року події в Україні та збройний конфлікт на Сході держави показали, що системи європейської та глобальної безпеки виявилися багато в чому недієздатними та мало ефективними, а в деяких питаннях ненадійними, поставивши під сумнів можливість подальшого сталого розвитку на континенті. Україна опинилася у найгаражчішій точці зіткнення геополітичних інтересів декількох центрів сил, що визначально вплинуло на регіональну стабільність у країнах від Балтії до Чорноморсько-Каспійського басейну.

Натепер Україна продовжує своє існування в сірій зоні регіональної європейської безпеки, маючи низький рівень ефективності та демократії, які контрастують з риторикою щодо членства в ЄС та НАТО. Ситуація погіршується також через зміни в стратегічному безпековому середовищі. Світ стає більш схильним до жорстокої влади та менш демократичним. Брак союзників (партнерів) та гарантій безпеки є ключовою ознакою стратегічного середовища України, і, швидше за все, ця ситуація збережеться. Близько двох десятків держав, проголошених Президентом України як «стратегічні партнери», не гарантують безпеку Україні. Україна й надалі продовжуватиме стикатися з асиметрією майже у будь-яких двосторонніх відносинах. Довготривале ослаблення, тривалі періоди дестабілізації, непослідовність зовнішньої політики продовжать робити Україну вразливою не тільки перед РФ, але й державами-членами НАТО та ЄС.

Характер новітніх загроз, що мають транскордонний асиметричний характер, виключатиме можливість самостійного протистояння цим загрозам з боку окремих держав. Перебуваючи поза членством ЄС та НАТО, Україна не зможе брати повноцінну участь у формуванні архітектури європейської безпеки і, не маючи власної потужної та ефективної системи безпеки і оборони України, фактично перебуватиме у зоні «вакууму безпеки». Тому наміри вступити

до ЄС та НАТО будуть, як і раніше, головними зовнішньополітичними гаслами для будь-якого Президента України. Питання залишається тільки в тому, наскільки Україна наблизиться до реальної співпраці з обома сторонами. Протягом наступних десяти років воно становитиме основу зовнішньої та внутрішньої політики держави. Саме в таких умовах відбуватиметься формування державної політики національної безпеки.

Україна, перебуваючи, за Семюелом Гантінгтоном, на перехресті цивілізацій, постійно піддається деструктивному впливу недружніх сил, які перешкоджають демократичному розвитку України та історичному вибору її народу. У зв'язку з цим зростає актуальність вироблення нових механізмів формування державної політики національної безпеки з метою передчасного реагування держави на майбутні виклики та загрози.

Ця обставина визначає зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями досліджень механізмів формування державної політики національної безпеки. Адже затримка у зміні традиційних підходів до усвідомлення та навіть часткового розуміння забезпечення національної безпеки держави призведе до вкрай негативного стану справ в Україні, які, цілком ймовірно, наблизять її до класичного цугцвангу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основними засадами формування державної політики в західному науковому полі були напрацювання таких дослідників, як: Т. Англєрид, А. Андерсен, І. Артим, Р. Кальюранд [1], Г. Алмонд, Дж. Пауелл, К. Стром, Р. Далтон [2], П. Браун [3], Л. Веймер, Р. Вайнінг [4], Г. Вайс [5], Е. Ведунг [6], А. Пал [7], Г. Райт [8] та Е. Янг, Л. Куїнн [9]. Водночас вітчизняними дослідниками найбільшу увагу приділено аналізу та впровадженню державної політики в Україні, зокрема такими як: М. Бебик [10], Д. Бакуменко [11], В. Романов, О. Рудик, Т. Брус [12], Р. Нижник, Д. Дубенко, І. Мельниченко, Г. Плахотнюк, П. Мосов, А. Машков [13–14], В. Романов, О. Рудик, Т. Брус [15], В. Тертичка [16] та Г. Ситник, В. Смолянюк, М. Шевченко [17].

Незважаючи на значну кількість наукових розробок та досліджень, Україні, як можливому суб'єкту теорії Б. Бузана та О. Вейвера, приділено незначну увагу. З огляду на зазначену теорію саме Україна є тією «буферною зоною» між кластерами комплексу регіональної безпеки, яка поділяє регіони за ключовими факторами та перебуває в прямій залежності від національних безпекових ситуацій сусідніх держав.

Разом із тим, зваживши на умови, в яких розглядаються актуальні питання ефективності державного управління національною безпекою, методології аналізу та впровадження державної політики національної безпеки, маємо констатувати, що ще обмаль праць, в яких би розглядалися та виділялися концептуальні засади саме механізмів формування державної політики національної безпеки з огляду на теорію Б. Бузана та О. Вейвера, які б, зокрема, корелювалися з прогностичною діяльністю та гармонізували з економічними спроможностями держави (прогнозами макроекономічних показників).

Мета статті – з використанням теорії Б. Бузана та О. Вейвера дослідити Україну як суб'єкт-кластер комплексу регіональної безпеки; здійснити аналіз впливу регіональних держав на формування державної політики національної безпеки; та обґрунтувати авторський варіант формування державної політики національної безпеки з використанням теорії Б. Бузана та О. Вейвера, виключно проводячи дослідження розвитку тенденцій майбутнього (стратегічне передбачення).

Виклад основного матеріалу. Концепцію комплексів регіональної безпеки було розроблено Б. Бузаном та О. Вейвером [18], яка охоплює питання того, як безпека складається в географічних регіонах світу. Проблема безпеки в теорії розглядається не на значному віддаленні від них, а саме навпаки, у безпосередній близькості до того або іншого регіону. Безпека кожного актора в регіоні перебуває в тісній і взаємній залежності від інших акторів.

Водночас є буферні держави, які розділяють регіони. Такою державою на тепер є Україна. Автори зазначеної теорії відзначають, що регіони варто розглядати як мінісистеми, в яких всі інші теорії міжнародних відносин можуть знайти своє місце, як баланс сил, полярність, незалежність, альянс систем тощо. Разом із тим Б. Бузан та О. Вейвер розділяють загрози на п'ять основних типів: 1) воєнні; 2) екологічні; 3) економічні; 4) суспільні та 5) політичні [19]. Забруднення навколишнього середовища, фінансово-економічна криза, притік мігрантів, які розмивають національну ідентичність, загроза політичній стабільності – все це може бути оголошено екзистенціальними загрозами, а оскільки будь-яка загроза безпеці традиційно асоціюється з війною, дії щодо її попередження будуть нагадувати військові [20]. Тому Б. Бузан та О. Вейвер стверджують, щоб віднести ту або іншу проблему до сфери безпеки, її спочатку потрібно політизувати – зробити широко обговорюваною, а потім сек'юритизувати – оголосити екзистенціальною погрозою. Коли представник держави повідомляє актуальну ту або іншу проблему, він тим самим переводить її в ранг загрози, із чого випливає правомірність будь-яких заходів для її протидії. Разом із тим, щоб сек'юритизація відбулася, її актор мусить мати достатній авторитет у суспільстві, наприклад, бути визнаним «експертом з питань національної безпеки». Крім того, суспільство легше переконати в необхідності надзвичайних заходів, коли проблема асоціюється з минулими лихами, наприклад, у разі давньої ворожнечі із сусідньою державою.

Авторами статті здійснено спробу дослідити розвиток майбутнього безпекового середовища з часовим горизонтом понад десять років, а саме розвиток тенденцій з огляду на взаємозалежність національних безпеки регіональних гравців навколо України через призму теорії Б. Бузана та О. Вейвера, акцентуючи при цьому увагу та такі основні чинники, як: політичний устрій, фінансово-економічні тенденції, людство та безпековий (воєнний) складник.

Устрій регіону та політичний аспект. Майбутнє безпекове середовище на Європейському континенті визначатимуть два ключові гравці, з одного боку – євроатлантична спільнота, з іншого – Росія.

ЄС та НАТО проводитимуть політику добросусідства стосовно інших держав, засновану на поширенні демократичних цінностей, верховенства права та спільної політики безпеки й оборони. Їхньою метою й надалі залишатиметься побудова безпечного євроатлантичного простору як підґрунтя сталого розвитку суспільства та залучення до цього процесу інших народів. Дії країн Європи спиратимуться на всебічну підтримку США як світового лідера у впровадженні демократичних засад та ліберальних моделей державотворення.

Росія, зберігаючи авторитарний стиль моделі державного управління, не сприйматиме ліберальні демократичні цінності та всіляко перешкоджатиме їх поширенню в Європі та на пострадянському просторі. Кремль продовжуватиме неоімперську політику на європейському безпековому напрямі, розраховуючи на руйнування основ сталого розвитку демократичного суспільства.

Найбільш ймовірно, що концепція та арсенал засобів впливу Росії на ЄС, принаймні до 2024 року, суттєвих змін не зазнає. Кремль продовжить втручання в європейські політичні процеси (підтримка проросійських, ультраправих, ультралівих, євроскептичних партій та рухів), використовуватиме чинник енергетичної залежності окремих країн Європи для просування своїх інтересів. Крім того, ліберальність суспільних процесів в Європі ймовірно дасть змогу Москві наростити інформаційний тиск та проводити активні заходи впливу. Кремль нарощуватиме воєнний потенціал у європейській частині Росії, що до 2030 року істотно порушить баланс сил та підірве стратегічну стабільність на континенті.

Європейський регіон.

ЄС. У найближчі 10 років ЄС залишатиметься провідним інтеграційним політико-економічним об'єднанням у Європейському регіоні. Союз матиме вагомий вплив на всі політичні, економічні та безпекові процеси, які відбуватимуться в Європі.

Водночас прогнозується, що ЄС може зіштовхнутися з поглибленням наявних проблем, які матимуть негативний вплив на розвиток організації. Внаслідок деструктивних дій Росії, власних економічних труднощів, а також прогнозованого збільшення міграційних потоків посилюватимуться розбіжності між країнами «старої» та «нової» Європи з окремих питань діяльності організації. Матиме місце поступове зростання рівня євроскептицизму, націоналізму та популізму. У таких умовах керівництво ЄС буде змушене приймати вагомі політичні рішення щодо реформування європейських інституцій, проте це буде ускладнюватись зростаючою різновекторністю вимог членів об'єднання.

У цілому політика ЄС поступово набуватиме рис ізоляціонізму та «стратегічної автономії». Це буде зумовлене необхідністю проведення реформ усередині ЄС, «зоні євро», а також політичними та економічними міркуваннями (прагненням зберегти політичну та соціально-економічну стабільність об'єднаної Європи).

НАТО. Північноатлантичний союз залишатиметься наймогутнішою системою колективної оборони у світі та центральним інститутом трансатлантичної координації, що забезпечує проєкцію сили регіональним державам-членам. Ймовірність збереження базових параметрів сформованої моделі відносин у рамках Альянсу залишиться значною. При цьому його реальний військово-політичний потенціал буде насамперед забезпечуватися США, а європейські союзники продовжать виконувати допоміжні ролі. Найімовірніше, що в найближче десятиліття найбільшою загрозою Альянсу виступатиме Росія.

Посилення східного флангу НАТО. У найближчі 10 років очікується подальше зміцнення колективних військових спроможностей та оборонного потенціалу НАТО для протидії сучасним викликам і загрозам, насамперед на східному фланзі Альянсу.

В умовах непередбачуваності дій ЗС РФ, їх високих спроможностей з перекидання сил і створення потужних угруповань військ (сил) поблизу кордонів НАТО, найбільш ймовірно, Альянс продовжить реформування командної структури організації, у тому числі створення нових військових формувань на багатонаціональній основі, розширення можливостей зі швидкого реагування на раптово виникаючі загрози та створення умов для ефективного перекидання і розгортання військ (сил) на зовнішніх кордонах Альянсу на початковому етапі конфлікту.

Центрально-Східна Європа. Протягом найближчих 10 років країни Центральної і Східної Європи основні зусилля спрямовуватимуть на розвиток національних економік та підвищення добробуту населення, диверсифікацію джерел енергопостачання з метою послаблення залежності від РФ, а також збільшення внеску в систему колективної оборони НАТО, насамперед на східному фланзі Альянсу.

Нові регіональні лідери. Протягом наступних десяти років безпекове середовище в Європі визначатиметься регіональною системою оборонного та економічного характеру, центральне ядро якої буде сформовано навколо Німеччини з проєкцією на периферію. Цілком ймовірно, що старі члени ЄС не зможуть підтримати таку тенденцію, тому вірогідним партнером Берліна може стати одна з країн Східної Європи.

Польща. Нарощуватиме свій вплив в Європі та світі, тому прогнозовано може стати другою за вагою країною ЄС за умови залишення Британією Союзу (Brexit). Прогнозується, що в найближчі 10 років Польща набуде статусу регіонального центру сили. Цьому будуть сприяти посилення воєнного потенціалу, стратегічне партнерство Польщі зі США, економічне

Механізми державного управління

зростання країни. Незважаючи на загальноєвропейські показники щодо уповільнення темпів економічного зростання, економіка Польщі, принаймні до 2023 року, збереже високі темпи зростання на рівні не менше 3% від ВВП. Спираючись на економічне зростання, Польща матиме один з найпотужніших секторів безпеки й оборони серед країн Європи. Передбачається, що до 2030 року збройні сили Польщі повністю оновлять арсенал свого озброєння та військової техніки на сучасні зразки.

Туреччина. Цілком ймовірно, що геостратегічне розташування Туреччини на стику Європи та Азії, сусідство з Балканами, Кавказом та Близьким Сходом, разом з механізмами «активної дипломатії» та інтегральної зовнішньої політики, перетворять Туреччину на впливово-регіонального лідера в східному Середземномор'ї.

Сфокусована на національній ідентичності та історико-культурних зв'язках, Туреччина продовжить поширювати свій вплив на ісламський світ (панісламізм) та колишні османські території (неоосманізм), при цьому ситуативно корегуючи власні пріоритети залежно від зміни зовнішніх обставин. Використовуючи механізми Тюркської ради, Анкара зближатиме політичні погляди, обмінюватиметься інформацією, просуватиме тюркську культуру, розширятиме економічні зв'язки, реалізовуватиме спільні проекти та активно вирішуватиме проблеми тюркського світу.

Інтересами Туреччини довкола України будуть підтримання національної ідентичності гагаузів у Молдові та кримських татар в Україні. Анкара продовжить будувати відносини з кримськими татарами як зі своєю діаспорою, і тому буде не тільки лобювати їхні інтереси, але й враховуватиме це в проведенні своєї стратегії в Чорноморському регіоні. Найважливішим джерелом впливу Туреччини на кримськотатарський етнополітичний процес традиційно залишиться ідеологема пантюркізму, а саме прагнення до політичної, економічної, культурної та етнічної інтеграції тюркських народів, в якій домінуючу роль передбачається віддати Туреччині як найбільш розвиненій з геополітичної і соціально-економічної точок зору державі з переважаючим тюркським компонентом.

На міжнародній арені Анкара використовуватиме «м'яку силу» з акцентом на економічне співробітництво зі своїми дальніми та близькими сусідами – ЄС, Ірак, Сирія та Росія.

Разом із тим з огляду на політико-економічні та воєнні відносини у Туреччині є досить негативних тенденцій з країнами регіону, розвиток яких, ймовірно, у майбутньому може привести як до серйозного охолодження у відносинах, так і загострення протистояння в зонах зіткнення політичних та економічних інтересів. Відносини Туреччини зі США у середньостроковій перспективі з великою долею ймовірності будуть розвиватися в умовах турбулентності.

Пострадянський регіон.

Євразійський економічний союз. Прогнозується, що протягом наступних десяти років Євразійський економічний союз залишиться для більшості пострадянських країн малопривабливим через його асиметричність та намагання Росії використовувати його як механізм політичної інтеграції.

Організація Договору про колективну безпеку. У найближчі десять років ОДКБ залишиться воєнно-політичним «клубом за інтересами», який поділено за регіональним принципом: Захід (Росія та Білорусь), Кавказ (Росія та Вірменія) та Центральна Азія (Росія, Казахстан, Киргизстан та Таджикистан). Воєнний потенціал організації ґрунтуватиметься в основному на російських можливостях, а спроможності ОДКБ у сфері вирішення конфліктів на пострадянському просторі залишаться незначними.

Цілком ймовірно, що правова рамка «миротворчої діяльності» ОДКБ є прикриттям для майбутніх воєнних інтервенцій на території інших держав. При цьому Кремль може ухвалити

рішення про початок «миротворчої» воєнної операції як з мандатом ООН, так і без нього, за умови своєї військової переваги та невтручання інших світових держав.

Росія. Прогнозується, що Росія й надалі продовжить формувати та підтримувати лімітрофний простір навколо себе як обов'язкову умову забезпечення власної безпеки від зовнішнього тиску, реалізацію «Євразійського проєкту» та збереження домінуючої ролі на пострадянському просторі. Враховуючи фактор поступового розширення НАТО на Схід, Москва і надалі буде враховувати аспекти американського впливу на європейські країни у разі здійснення будь-яких дій, пов'язаних з формуванням та реалізацією механізмів європейської політики. Росія поступово «ослаблятиме» НАТО та вплив США в регіоні.

Серед головних пріоритетів політики Москви найближчим десятиліттям буде пошук стратегічних партнерів у вищих ешелонах європейської влади, зокрема надання протекції лояльних Кремлю політичним партіям щодо приходу до влади, захисту інтересів громадян Росії за кордоном та сприяння поверненню росіян до РФ. Поставка Росією енергоресурсів до Європи залишиться головним і єдиним аспектом впливу. Залежність країн Європи від російських енергоресурсів й надалі надаватиме Кремлю домінуючі позиції під час формування зовнішньої політики до ЄС та більш ефективно управлятиме процесами вибудовування політики у відношенні Росії до Європи.

Білорусь. Найближчим десятиліттям Білорусь, ймовірно, залишатиметься найближчим союзником Росії. При цьому Москва зберігатиме політику інкорпорації Білорусі до складу російської держави, а Білорусь чинитиме поміркований опір цьому процесу. З огляду на глибинні економічні та політичні зв'язки з РФ білоруській державі навряд чи вдасться суттєво змінити теперішній вектор зовнішньої політики.

Молдова. До 2030 року Молдова продовжить поступовий рух у напрямі європейської інтеграції, проте утримуватиметься від участі в оборонних союзах, декларуючи нейтральний статус. Російський вектор зовнішньої політики залишатиметься актуальним, однак його значення буде поступово нівелюватися. У цілому це буде позитивно сприйматися більшістю європейських держав.

Південний Кавказ та Центральна Азія. Південний Кавказ залишатиметься потенційно нестабільним регіоном з можливістю ескалації заморожених конфліктів у Грузії та довкола Нагірного Карабаху.

Грузія продовжить рух у напрямі зближення з ЄС та НАТО, а також повернення окупованих Росією Абхазії та Південної Осетії політико-дипломатичним шляхом. Тбілісі не здійснюватиме поступки Москві у вирішенні безпекових питань, однак поступово відновлюватиме контакти з Росією в соціально-економічній та гуманітарній сферах.

Азербайджан, маючи значні запаси енергоресурсів, проводитиме самостійну багатовекторну зовнішню політику, спрямовану на реалізацію економічних інтересів. Баку схилитиметься до розвитку більш тісних відносин з Туреччиною та іншими країнами тюркомовного світу, а також підтримуватиме виважені відносини з Москвою та одночасно намагатиметься зблизитися з ЄС.

Вірменія, ймовірно, виступатиме основним союзником Росії на Південному Кавказі. Широкий спектр зовнішніх загроз змушуватиме Єреван і надалі зберігати участь у різних інтеграційних об'єднаннях Москви (ОДКБ та ЄАЕС).

Центральна Азія залишатиметься складним регіоном, який акумулюватиме демографічні, соціально-економічні, етнотериторіальні та водно-енергетичні проблеми. Найбільшими загрозами регіону будуть тероризм, наркотрафік, політична нестабільність країн, а також невирішеність територіальних протиріч. Комплекс таких проблем може призвести до виникнення нових локальних конфліктів.

Механізми державного управління

Зростання воєнного потенціалу суміжних з Україною держав. Протягом найближчих десяти років прогнозується зростання воєнного потенціалу суміжних з Україною країн – Болгарії, Польщі, Румунії, Словаччини та Угорщини.

Враховуючи зазначені тенденції, ЗС цих країн до 2030 року набудуть розширених бойових спроможностей, що посилять як східний фланг НАТО, так і їх воєнний потенціал, а також послабить військово-технічну залежність від Росії. Це дасть змогу суміжним країнам вести більш амбіційну регіональну політику, в тому числі й до України.

Поглиблення військової інтеграції (об'єднання) Росії та Білорусі. Протягом найближчих десяти років очікується подальше поглиблення інтеграційних процесів у безпековій та оборонній сферах Росії та Білорусі.

Прогнозується зростання інтенсивності спільних заходів оперативної (бойової) підготовки військ як на території Білорусі, так і в Західному військовому окрузі Росії. З метою вільного переміщення збройних сил обох країн удосконалюватиметься нормативна база застосування регіонального угруповання військ (сил) та використання об'єктів інфраструктури. Ймовірно, Росія наполягатиме на розширенні своєї військової присутності на білоруській території як безпосередньо, так і за рахунок розширення військово-технічної допомоги, а також постачання зразків озброєння. Триватиме нарощування можливостей Єдиної регіональної системи ППО.

Мілітаризація Азово-Чорноморського регіону. Росія продовжить мілітаризацію регіону з метою отримання повного домінування в цій частині світу, а також створення плацдарму для проєкції сили на країни далекого зарубіжжя, у тому числі Середземномор'я.

Москва використовуватиме свій домінуючий воєнний потенціал у Чорному морі та продовжуватиме йти на провокації, кидаючи виклик кораблям та літакам НАТО та їх союзникам. Розгорнуті в Криму повітряні і морські сили застосовуватимуться для здійснення тиску на Україну. В окремих випадках блокуватимуться морські і повітряні транспортні потоки вздовж берегів Болгарії та Румунії. Для цього РФ використовуватиме воєнну інфраструктуру в Криму. Болгарія і Румунія піддаватимуться таким же ризикам, як країни Балтії, які залишатимуться об'єктом, на якому РФ випробуватиме спроможності НАТО. Такі дії підкріплюватимуться масштабними навчаннями ЗС РФ.

Кавказький вузол: конфліктний потенціал. Історично сформовані відмінні напрями політичного та економічного розвитку держав Кавказу разом з численними невирішеними питаннями безпекового характеру, цілком ймовірно, протягом наступних десяти років виступлять тригером поновлення збройних протистоянь. У цих умовах свою зовнішню політику на кавказькому напрямку активізують як деякі великі регіональні актори, так і позарегіональні держави.

Росія намагатиметься зберегти вплив на кавказький регіон, в якому основним союзником Кремля залишатиметься Вірменія. Москва нарощуватиме військову присутність у регіоні, у тому числі за рахунок модернізації озброєння та військової техніки у складі наявних військових баз. За рахунок цього Кремль намагатиметься не допустити розширення впливу НАТО в регіоні та підтримувати конфліктний потенціал у регіоні, зберігаючи наявний статус-кво заморожених конфліктів.

Туреччина, яка претендує на роль регіонального лідера, вірогідно, надаватиме підтримку ісламському руху в мусульманських регіонах Кавказу. Туреччина активізуватиме політику на абхазькому напрямку.

Нагірно-Карабаський конфлікт. Вигодоотримувачем і найбільш зацікавленою стороною в конфлікті між Азербайджаном та Вірменією до 2030 року залишатиметься Росія.

Ймовірність ескалації військового конфлікту між Баку та Єреваном оцінюється як висока. Вірменія продовжуватиме закликати щодо недопущення військового сценарію, а Азербайджан розглядатиме силове вирішення конфлікту як цілком прийнятний варіант.

Абхазький та Південно-Осетинський конфлікти найближчим десятиліттям не мають перспектив бути вирішені військовим шляхом. Тбілісі продовжить наполягати на позиції мирного врегулювання конфлікту та реінтеграції окупованих Росією території до складу Грузії, а Москва всебічно підтримуватиме «незалежність» самопроголошених республік, у тому числі, зберігаючи свою військову присутність.

Безпековий баланс на Кавказі визначатиметься такими основними союзами – російсько-вірменським та азербайджано-турецьким. Разом із тим політика Грузії орієнтуватиметься на НАТО та США. Відносини з Росією всіх трьох країн регіону залишаться визначальними майбутнього порядку денного на Кавказі. Цілком ймовірно, що безпекова співпраця розвиватиметься на основі спільних економічних інтересів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. За результатами дослідження можна зробити висновок, що наступного десятиліття розпочнеться новий етап, який з великим ступенем вірогідності можна охарактеризувати як прогнозований період глобального збройного протистояння між ключовими центрами сили та локальними цивілізаціями.

Роль «жорсткої» сили в світі буде тільки збільшуватися. До 2025 року завершиться етап підготовки глобального воєнного конфлікту цивілізаційного характеру, який, ймовірно, відбудеться впродовж 2025–2030 років та супроводжуватиметься глобальною фінансовою кризою. Він незмінно буде розширюватися за просторовим охоптом та поступово втягуватиме все більше держав, міжнародних інституцій та ресурсів. Воєнно-силовий складник буде збільшуватися та, скоріш за все, призведе до повномасштабної війни одночасно на декількох театрах військових дій, рознесених континентально.

Нова гонка озброєнь, спровокована фактичним виходом США та Росії з договору про ракети середньої та малої дальності, поряд із колапсом договору про звичайні збройні сили у Європі, зведе нанівець зусилля з підтримання контролю над озброєннями. Тому слід очікувати, що вже у короткостроковій перспективі посилиться загроза розміщення ракет в ядерному та неядерному оснащенні на території Європи, у тому числі на окупованих та анексованих Росією територіях України.

З деградацією більшості міжнародних інститутів, що залишилися від попередніх світових систем, яка була спровокована зміною співвідношення сил у світі, на першу лінію вийдуть суб'єкти глобального управління та транснаціональні корпорації.

Тенденції кардинальної зміни валютно-фінансової системи світу, масштабне озброєння держав та вихід з договорів про ракети малої та середньої дальності – головні індикатори майбутніх збройних зіткнень.

Дослідження майбутнього та прогнозування трьох основних тенденцій – війна, політика/економіка та людство, через призму фундаментальних національних цінностей та інтересів має відповідати на питання щодо стратегічних механізмів формування державної політики національної безпеки та феномена системи державного управління в цілому.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі може бути встановлення логічних та константних параметрів процесу формування державної політики національної безпеки з використанням теорії комплексів регіональної безпеки Б. Бузана та О. Вейвера, а саме чинника кластерної сек'юритизації. Разом із тим державне стратегічне прогнозування (передбачення) майбутніх результатів впровадження державної політики національної безпеки, яка сформована в минулому, має стати основною детермінантною та відправним інструментом її формування.

Список використаних джерел:

1. Англєрид Т., Андерсен А., Артим І.О., Кальєуранд Р., Дєгтяр А.К. Оцїнювання державних полїтики та програм: Мєтодичнї вказївки до вступного курсу з оцїнювання – теорїя і практика. Київ, 2003. 152 с.
2. Алмонд Г., Пауєлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Москва, 2002. 537 с.
3. Браун П. Посїбник з аналізу державної полїтики. Київ, 2000. 243 с.
4. Веймер Д.Л., Вайнїнг Е.Р. Аналіз полїтики: концепції, практика. Київ, 1998. 654 с.
5. Вайс К.Г. Оцїнювання: методи дослідження програм та полїтики. Київ, 2000. 671 с.
6. Ведунг Е. Оцїнювання державної полїтики. Київ, 2003. 350 с.
7. Пал Л.А. Аналіз державної полїтики. Київ, 1999. 422 с.
8. Райт Г. Державне управління. Київ, 1994. 191 с.
9. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної полїтики. Київ, 2003. 75 с.
10. Бебик В.М. Полїтичний маркетинг і менеджмент. Київ, 1996. 144 с.
11. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорїї, методологїї, практики : монографїя. Київ, 2000. 328 с.
12. Вступ до аналізу державної полїтики. Київ, 2001. 238 с.
13. Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І., Плахотнюк Н.Г., Мосов С.П. Державне управління в Україні: організаційно-правовї засади. Київ, 2002. 164 с.
14. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Київ, 1998. 160 с.
15. Романов В., Рудик О., Брус Т. Вступ до аналізу державної полїтики. Київ, 2001. 235 с.
16. Тертичка В. Державна полїтика: аналіз та здійснення в Україні. Київ, 2002. 750 с.
17. Ситник Г.П., Смолянюк В.Ф., Шевченко М.М. Геополїтичний аналіз та прогнозування. Київ, 2015. 180 с.
18. Buzan B., Waever O. Security: A New Framework for Analysis. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1998.
19. Stone M. Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis. 2009.
20. Nygren B. The Rebuilding of Greater Russia: Putin's Foreign Policy Towards the CIS Countries. Routledge, 2007. 352 p.

References:

1. Anglerid, T., Andersen, A., Artim, I.O., Kalyurand, R., Degtyar, A.K (2003). *Ocinyuvannya derzhavnih politiki ta program: Metodichni vkazivki do vstupnogo kursu z ocinyuvannya – teoriya i praktika* [Evaluating Government Policies and Programs: Guidelines for Introductory Assessment Course – Theory and Practice], Kyiv, 152 p. [in Ukrainian].
2. Almond, G., Pauell, Dzh., Strom, K., Dalton, R. (2002). *Sravnitelnaya politologiya segodnya: Mirovoj obzor*, [Comparative Politics Today: A worldview], Moscow, 537 p. [in Russian].
3. Braun, P. (2000). *Posibnik z analizu derzhavnoyi politiki* [Public Policy Analysis Guide], Kyiv, 243 p. [in Ukrainian].
4. Vejmer, D.L., Vajning, E.R. (1998). *Analiz politiki: koncepciyi, praktika* [Policy Analysis: Concepts, Practice], Kyiv, 654 p. [in Ukrainian].
5. Vajs, K.G. (2000). *Ocinyuvannya: metodi doslidzhennya program ta politiki* [Evaluation: Program and Policy Research Methods], Kyiv, 671 p. [in Ukrainian].
6. Vedung, E. (2003). *Ocinyuvannya derzhavnoyi politiki* [Evaluation of public policy], Kyiv, 350 p. [in Ukrainian].

7. Pal, L.A. (1999). *Analiz derzhavnoyi politiki* [Analysis of public policy], Kyiv, 422 p. [in Ukrainian].
8. Rajt, G. (1994). *Derzhavne upravlinnya* [Public Administrative], Kyiv, 191 p. [in Ukrainian].
9. Yang, E., Kuinn, L. (2003). *Yak napisati diyevij analitichnij dokument u galuzi derzhavnoyi politiki* [How to write an effective policy paper in the field of public policy], Kyiv, 75 p. [in Ukrainian].
10. Bebig, V.M. (1996). *Politichnij marketing i menedzhment* [Political marketing and management], Kyiv, 144 p. [in Ukrainian].
11. Bakumenko, V.D. (2000). *Formuvannya derzhavno-upravlinskih rishen: problemi teorii, metodologiyi, praktiki : Monografiya* [Formation of state-administrative decisions: problems of theory, methodology, practice: Monograph], Kyiv, 328 p. [in Ukrainian].
12. *Vstup do analizu derzhavnoyi politiki* (2001). [Introduction to public policy analysis], Kyiv, 238 p. [in Ukrainian].
13. Nizhnik, N.R., Dubenko, S.D., Melnichenko, V.I., Plahotnyuk, N.G., Mosov, S.P. (2002). *Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: organizacijno-pravovi zasady* [Public administration in Ukraine: organizational and legal principles], Kyiv, 164 p. [in Ukrainian].
14. Nizhnik, N.R., Mashkov, O.A. (1998). *Sistemnij pidhid v organizaciyi derzhavnogo upravlinnya* [Systematic approach in the organization of public administration], Kyiv, 160 p. [in Ukrainian].
15. Romanov, V., Rudik, O., Brus, T. (2001). *Vstup do analizu derzhavnoyi politiki* [Introduction to public policy analysis], Kyiv, 235 p. [in Ukrainian].
16. Tertichka, V. (2002). *Derzhavna politika: analiz ta zdiysnennya v Ukrayini* [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine], Kyiv, 750 p. [in Ukrainian].
17. Sitnik, G.P., Smolyanyuk, V.F., Shevchenko, M.M. (2015). *Geopolitichnij analiz ta prognozuvannya* [Geopolitical analysis and forecasting], Kyiv, 180 p. [in Ukrainian].
18. Buzan, B., Waever, O. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
19. Stone, M. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. 2009.
20. Nygren, B. *The Rebuilding of Greater Russia: Putin's Foreign Policy Towards the CIS Countries*. Routledge, 2007. 352 p.

Я. О. Конюх, аспірант
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ МОЛОДІЖНИХ ЕЛІТ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

З'ясовані особливості впливу молодіжних еліт на формування державної політики. Визначено, що в третьому тисячолітті радикально змінюється спосіб життя та формат діяльності людства. Наголошено, що водночас державна молодіжна політика України не відзначається особливою активністю та послідовністю. Встановлено, що уряди різних країн Європи намагаються сформувати ефективні моделі взаємодії держави та молоді. У розвинених країнах з демократичним устроєм молодіжна політика складається переважно з трьох рівнів, що дає змогу проводити її на рівні держави, регіону та окремих територіальних громад. Зокрема, країни Європейського Союзу активно розробляють і впроваджують низку комплексних програм та стратегій, які регламентують участь молоді у житті держави, засновують молодіжну політику на залученні у різні аспекти соціально-політичного життя всіх груп та верств молодого покоління. З'ясовано, що важливою основою будь-якої демократичної держави є активне, впливове та розвинене громадянське суспільство, яке відіграє одну з ключових ролей у впровадженні суспільних змін, ефективному урядуванні, управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення. Доведено, що ефективна діяльність державної молодіжної еліти потребує формування конкурентних умов розвитку різних соціальних елітних суб'єктів на державному рівні. Значною мірою цьому сприятиме введення на всіх владних рівнях пропорційної виборчої системи. Окрім того, потребує відновлення практика політично-управлінської соціальної адаптації посадових осіб на загальнодержавному рівні шляхом отримання ними вищої або додаткової післядипломної освіти у вищих навчальних закладах столиці, що також підвищуватиме їх політичну роль. Цьому сприятиме і кадрова політика довгострокових відряджень столичних держслужбовців та залучення представників молодіжних еліт до вищих ешелонів державного управління, що дасть змогу управлінському персоналу отримати більш цілісний та масштабніший фаховий досвід, напрацювати політичні практики на самому високому рівні та розвинути загальнодержавні політико-економічні зв'язки.

Ключові слова: державна політика, еліта, молодіжна еліта, молодь, посадові особи, формування політики.

Ya. O. Koniukh. Peculiarities of the impact of youth elite on the formation of state policy

The peculiarities of the influence of youth elites on public policy making are clarified. It is determined that in the third millennium, the way of life and format of human activity is radically changing. Technological advancements open new perspectives for people and create new opportunities for different social groups. The mobility of each individual, both spatial and social, is extremely increasing. In this case, the most mobile is the youth, who, due to this quality, is beginning to play an increasingly important role in social and political life.

It is emphasized that at the same time, the state youth policy of Ukraine is not marked by special activity and consistency. The great importance of young people in social and political life is not fully understood by the representatives of the Ukrainian political elite, due to which there is a lack of attention to the problems and interests of youth, consumer or superficial attitude to the youth movement, financing of state youth policy activities on a residual basis.

It is revealed that governments in different European countries are trying to form effective models of interaction between the state and youth. In developed countries with a democratic system, youth policy consists mainly of three levels, which allows it to be implemented at the level of the state, region and individual territorial

© Я. О. Конюх, 2019

communities. In particular, the European Union countries are actively developing and implementing a number of comprehensive programs and strategies that regulate youth participation in the life of the country, and base youth policy on the involvement in all aspects of socio-political life of all groups and sections of the younger generation.

It is proved that effective activity of the state youth elite requires the formation of competitive conditions for the development of different social elite entities at the state level. This will be greatly facilitated by the introduction of a proportional electoral system at all levels of government. In addition, the practice of political-managerial social adaptation of officials at the national level by obtaining higher or further postgraduate education in higher educational establishments of the capital needs to be renewed, which will also increase its political role. This will be facilitated by the long-term business policy of metropolitan civil servants and the involvement of youth elites in the higher echelons of public administration, which will allow management personnel to gain more holistic and broader professional experience, develop policy practices at the highest levels and develop economically and generally.

Key words: *state policy, elite, youth elite, youth, officials, policy making.*

Постановка проблеми. У третьому тисячолітті радикально змінюється спосіб життя та формат діяльності людства. Технічний прогрес дає змогу відкривати нові перспективи для людей та створює нові можливості для різних соціальних груп. Надзвичайно підвищується мобільність кожної окремої людини як просторова, так і соціальна. При цьому найбільш мобільною виявляється молодь, яка завдяки цій своїй якості починає відігравати все більш значущу роль у суспільно-політичному житті.

Водночас державна молодіжна політика України не відзначається особливою активністю та послідовністю. Велика значущість молоді в суспільно-політичному житті не до кінця усвідомлюється представниками української політичної еліти, в зв'язку з чим має місце недостатність уваги до проблем та інтересів молоді, споживацьке чи зверхнє ставлення до молодіжного руху, фінансування заходів державної молодіжної політики за залишковим принципом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням особливостей впливу молодіжних еліт на формування державної політики присвячували свої праці такі провідні науковці, як М.В. Гуцалова, П.Г. Манжолла, А.М. Михненко, С.О. Кравченко, І.В. Пантелейчук та інші. Проте дослідження з указаної тематики постійно перебуває в полі зору сучасних дослідників, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті – з'ясувати особливості впливу молодіжних еліт на формування державної політики.

Виклад основного матеріалу. Важливою основою будь-якої демократичної держави є активне, впливове та розвинене громадянське суспільство, яке відіграє одну з ключових ролей у впровадженні суспільних змін, ефективному врядуванні, управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення. Розглядаючи громадянське суспільство як простір, де громадяни здійснюють представництво своїх інтересів та ведуть суспільно значущу діяльність, беручи на себе відповідальність за спільне благо, стає очевидною важливість участі молоді в ньому. Виклики сьогодення зумовлюють важливість залучення молоді до розроблення, ухвалення і втілення відповідальних державно-управлінських рішень. З огляду на це з початку XXI ст. більшість країн Європейського Союзу підвищили свій інтерес до розробки стратегії співпраці держави та молодого покоління щодо реалізації інноваційних форм і методів у сфері державно-соціального управління.

Молодь як майбутнє європейського континенту привертає велику увагу Ради Європи, про що свідчить низка документів, ухвалених цією організацією та спрямованих на оптимізацію молодіжної політики в регіоні. Особливої уваги у процесі реалізації молодіжної політики в країнах Європи заслуговує Європейська хартія про участь молоді в муніципальному та

Механізми державного управління

регіональному житті. У структурі Секретаріату РЄ діє Директорат з питань молоді та спорту. Найважливіші рішення щодо змісту молодіжної політики в Європі ухвалюються на регулярних європейських конференціях міністрів у справах молоді. Для фінансової підтримки національної чи міжнародної діяльності молоді у 1972 р. Радою Європи було створено Європейський молодіжний фонд. Його мета полягає у заохоченні співробітництва між молоддю Європи шляхом надання фінансової підтримки такій європейській молодіжній діяльності, що сприяє миру, розумінню та співробітництву у дусі дотримання основних цінностей Ради Європи, таких як права людини, демократія, толерантність та солідарність. Окрім фінансової підтримки різних заходів, ЄМФ виділяє кошти для надання допомоги міжнародним молодіжним організаціям у розв'язанні адміністративних питань та координує їхню діяльність.

Залежно від локалізації можна виділити такі моделі молодіжної політики, які базуються на певних критеріях, а саме рівень демократії, національно-культурні традиції та нормативно-правове забезпечення та ін.:

- універсалістська модель (країни Західної Європи та Скандинавії) – це найбільш демократична модель, яка характеризується паритетним рівнем контролю державою молодіжних організацій за одночасного надання їм широкої свободи дій. Специфічним для цієї моделі є відсутність міністерства у справах молоді в органах влади;

- громадянська модель (Великобританія) – характеризується мінімальним втручанням держави в діяльність молодіжних організацій, ґрунтується на глибоких традиціях. Молодіжних організацій, які беруть активну участь у державотворчих процесах, – невелика частина. Серед них переважають спортивні, культурні та благодійні. Імплементация молодіжної політики делегується від держави до інститутів громадянського суспільства;

- протекціоністська модель (країни Центральної Європи) – держава намагається контролювати та встановлювати пріоритетні цілі в діяльності молодіжних організацій. У таких державах молодь є соціальною групою, яка потребує захисту, підтримки та стимулювання. Головна мета молодіжних об'єднань – закладання основ громадянського суспільства;

- централізована модель (країни Середземномор'я) – за цією моделлю залучення третього сектору та молодіжних органів місцевого самоврядування є дещо слабким, тому молодіжна політика є централізованою, зосередженою на державному рівні [1].

У країнах Європейського Союзу використовуються різні форми (інструменти) впливу молодіжних еліт та інших інституцій громадянського суспільства на формування державної політики. Зокрема, більшість країн Європи мають національну молодіжну раду, яка є парасольковою організацією для неурядових молодіжних організацій у країні. Ці ради відіграють привілейовану роль урядового партнера у розробці молодіжної політики. Залучення неурядових молодіжних організацій до розробки та впровадження молодіжної політики справді стало міцним європейським стандартом і, як очікується, відбуватиметься на кожному рівні державного управління [4]. Використовується також такий інструмент взаємодії держави та молоді, як консультації з молодими людьми та молодіжними організаціями щодо впровадження та подальшої реалізації національних молодіжних проєктів.

Крім того, у 2009 році було прийнято Рамкову угоду співробітництва з молоддю ЄС. Для досягнення поставлених цілей щодо співпраці окреслено декілька інструментів, які використовувалися країнами-членами ЄС, зокрема: формування політики, взаємне навчання, регулярна звітність про досягнення, структурований діалог та програми ЄС. У 2014 році для того щоб посилити співпрацю держав-членів у сфері молоді, держави-члени прийняли Робочий план ЄС з питань молоді, який визначає конкретні цілі для досягнення протягом двохрічного періоду.

У 2018 році було прийнято резолюцію щодо Молодіжної стратегії Європейського Союзу 2019–2027, в якій зазначено, що діалог молоді та влади має будуватися з використанням

таких форм (інструментів) на різних етапах прийняття рішень, як [5]: інформування молоді про можливість участі в обговоренні певної проблеми, альтернативні рішення якої направляються від місцевого до європейського рівня; проведення консультацій, включаючи онлайніві та офлайніві методи взаємодії, а також публікація отриманих результатів; здійснення прямого діалогу між особами, які приймають рішення, та молодими людьми, спираючись на найкращі практики методологічних підходів, розроблених у структурованому діалозі, а також на останні інновації у цій сфері; підтримка постійного партнерства в управлінському процесі на національному та європейському рівнях, включаючи партнерські відносини молоді з певними секторами відповідно до галузей, де залучення молоді є доцільним (зайнятість, освіта, охорона здоров'я, соціальне включення та ін.).

Отже, уряди різних країн Європи намагаються сформувати ефективні моделі взаємодії держави та молоді. У розвинених країнах з демократичним устроєм молодіжна політика складається переважно з трьох рівнів, що дає змогу проводити її на рівні держави, регіону та окремих територіальних громад. Зокрема, країни Європейського Союзу активно розробляють і впроваджують низку комплексних програм та стратегій, які регламентують участь молоді у житті держави, засновують молодіжну політику на залученні у різні аспекти соціально-політичного життя всіх груп та верств молодого покоління.

Демократичний розвиток суспільства неможливий без ефективної взаємодії суспільства та влади. Суспільство – це складна, динамічна система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами в сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки в спільних інтересах за допомогою соціальних норм (у тому числі юридичних). Суспільство – також система, заснована на співпраці людей, з власною динамічною системою взаємозв'язків членів, об'єднаних родинними зв'язками, груповими, становими, класовими, національними відносинами. Відносини людей у межах суспільства називають соціальними [3].

В умовах перехідного етапу розвитку української держави формування молодіжної еліти та молодіжних інститутів виявляє низку специфічних особливостей. Для сучасної української еліти характерна неоднорідність, відсутність консолідації та напівзакритий характер. Соціальне підґрунтя діяльності еліти становлять переважно представники спекулятивно-кримінальної буржуазії, а не середнього класу, як у розвинутих державах. Натепер в Україні спостерігається дефіцит мислячої, патріотичної та національно свідомої еліти, яка в змозі подолати соціально-економічну кризу та консолідувати суспільство, запропонувавши національний проект розвитку.

Державна політика і молодіжні еліти несуть у собі суспільну основу, існують у рамках єдиного комунікаційного поля держави. Водночас є визначена відособленість цих двох елементів суспільної системи, зумовлена розходженнями їхньої структури (ієрархічна і мережна) і циклічності дії, а також функціями. Однак за самою своєю природою і досвідом історичного розвитку ці елементи можуть здійснювати реалізацію основної суспільної функції – розвитку суспільства – лише на основі взаємодії [3].

Успіх соціально-економічного розвитку держави завжди перебуває в невід'ємній залежності від рівня освіти, виховання, ступеня соціальної адаптації молоді та її дієспроможності відповідно до вимог сьогодення, уміння та бажання молодого покоління, спрямованих на підтримку і розвиток прогресивних змін в економічному, соціальному і політичному житті суспільства. Державні інститути формують та впроваджують у суспільстві молодіжну політику, яка визначає статус молодого покоління, його роль та місце у світі, який постійно змінюється та рухається вперед, отже, сприяє формуванню майбутнього людського потенціалу нації.

На рис. 1 розглянемо вигоди від взаємної співпраці для держави та молодіжних еліт.

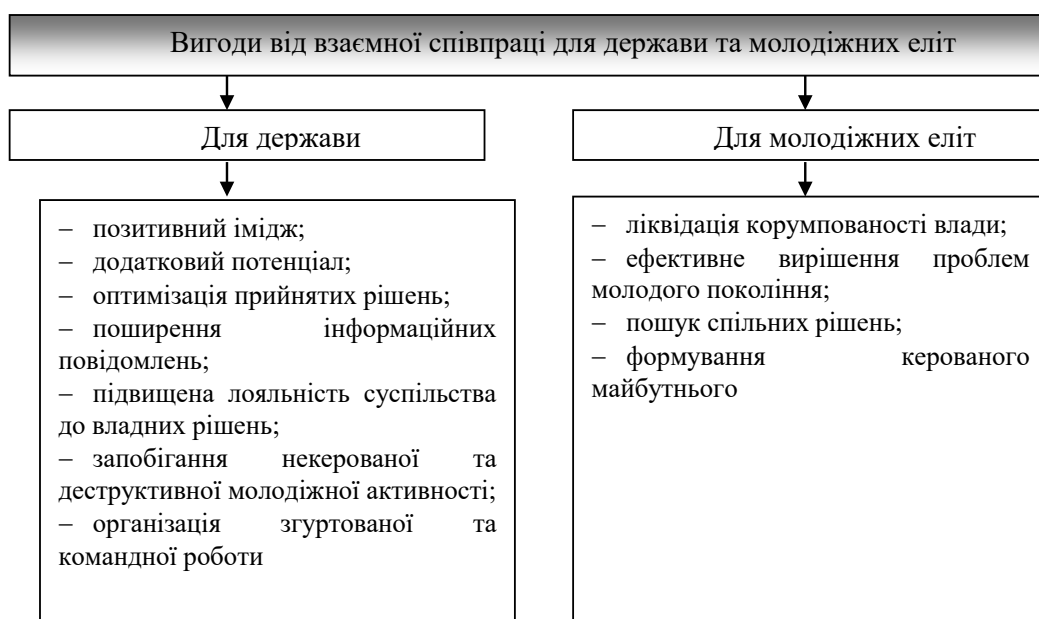


Рис. 1. Вигоди від взаємної співпраці для держави та молодіжних еліт

Механізм взаємодії молодіжних еліт з державою в Україні чимдалі міцніше утверджується у формі створення громадських рад при органах влади, проведення громадських слухань щодо законопроектів і рішень. Одним з найважливіших завдань дорадчих органів є сприяння розвитку молодіжної ініціативи, яка може набувати таких форм, як [2]:

- касаційні законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого політичного рішення і є реакцією на урядову політику;
- превентивні законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення політичних рішень на етапі їх розробки;
- альтернативні законодавчі ініціативи, які можуть запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них;
- інноваційні законодавчі ініціативи, метою яких є участь молоді у формуванні міжвиборчого політичного дискурсу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, ефективна діяльність державної молодіжної еліти потребує формування конкурентних умов розвитку різних соціальних елітних суб'єктів на державному рівні. Значною мірою цьому сприятиме введення на всіх владних рівнях пропорційної виборчої системи. Окрім того, потребує відновлення практика політично-управлінської соціальної адаптації посадових осіб на загальнодержавному рівні шляхом отримання ними вищої або додаткової післядипломної освіти у вищих навчальних закладах столиці, що також підвищуватиме їх політичну роль. Цьому сприятиме і кадрова політика довгострокових відряджень столичних держслужбовців та залучення представників молодіжних еліт до вищих ешелонів державного управління, що дасть змогу управлінському персоналу отримати більш цілісний та масштабніший фаховий досвід, напрацювати політичні практики на самому високому рівні та розвинути загальнодержавні політико-економічні зв'язки.

Список використаних джерел:

1. Гуцалова М.В. Моделі молодіжної політики в країнах Європейського Союзу. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2014. Т. 230. Вип. 218. С. 18–21.
2. Манжолі П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 4(5). С. 13–18.
3. Михненко А.М., Кравченко С.О., Пантелейчук І.В. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.-метод. матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади» . Київ : НАДУ. 2013. 80 с.
4. Denstad F.Y. Youth Policy Manual: How to develop a national youth strategy. URL: https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7110707/YP_Manual_pub.pdf/7b17e1e6-e8b6-4041-902e-3b3ad0973c45.
5. Draft Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field : The European Union Youth Strategy 2019–2027. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14080-2018-INIT/en/pdf>.

References:

1. Hutsalova, M.V. (2014). “Modeli molodizhnoi polityky v krainakh Yevropeiskoho Soiuzu” [“Models of youth policy in the countries of the European Union”]. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnogo universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu “Kyievo-Mohylianska akademiiia” [Scientific works of the Black Sea Peter Mohyla State University of Kyiv-Mohyla Academy Complex]*. T. 230. Vol. 218. Pp. 18–21. [in Ukrainian].
2. Manzhola, P.H. (2007). “Formy uchasti hromadskosti u diialnosti orhaniv vlady ta pryiniatti politychnykh rishen” [“Forms of public participation in government activities and political decision-making”]. *Stratehichni priorytety. [Strategic priorities.]*. Vol. 4(5). Pp. 13–18 [in Ukrainian].
3. Mykhnenko, A.M., Kravchenko, S.O., Panteleichuk, I.V. (2013). *Suspilstvo ta vlada: mekhanizmy vzaiemodii* [Society and Power: Mechanisms of Interaction]. Kyiv : NADU 80 p. [in Ukrainian].
4. Denstad, F.Y. Youth Policy Manual: How to develop a national youth strategy. URL: https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7110707/YP_Manual_pub.pdf/7b17e1e6-e8b6-4041-902e-3b3ad0973c45 [in English].
5. Draft Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field : The European Union Youth Strategy 2019–2027. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14080-2018-INIT/en/pdf> [in English].

О. О. Критенко, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

Т. С. Тоцька, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті розглядаються особливості використання системи електронних державних закупівель у сучасних умовах, виокремлено та обґрунтовано основні напрями її удосконалення шляхом усунення недоліків у роботі системи закупівель ProZorro. Проаналізовано рівень зменшення корупції, підвищення прозорості та доступності системи закупівель, забезпечення надійності та економічної ефективності системи державних закупівель після впровадження ProZorro. Визначено та обґрунтовано основні недоліки та напрями їх подолання.

Здійснено комплексний аналіз сучасного стану функціонування системи державних закупівель ProZorro на основі вивчення теоретичних та практичних аспектів проблеми. Доведено корисність системи електронних закупівель. Виявлено також недолік у забезпеченні надійності та ефективності витрат. Це може бути викликано не стільки недоліками самої системи електронних закупівель, скільки проблемами у виконанні функцій, покладених на відповідні органи нагляду.

Відзначається, що корисність електронної системи для публічних закупівель ProZorro неясна. Однак її ефективність як засобу подолання корупції, інструменту розголосу та вільного доступу до покупок не є абсолютною. Крім того, за часів функціонування нової системи закупівель значно зросла кількість неконкурентних тендерів. Дефекти були освоєні і в забезпеченні надійності та ефективності нарахувань. Це може бути викликано не лише недоліком системи електронних закупівель, а проблемами у виконанні функцій, закріплених за відповідними контролюючими органами. Окремі проблемні питання потребують проведення подальших досліджень щодо виявлення факторів та механізмів впливу на систему електронних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, система державних закупівель ProZorro, електронні торги, протидія корупції.

O. O. Kritenko, T. S. Totska. Ways to improve the system of public procurement

The article deals with the peculiarities of using of ProZorro public procurement system. The level of corruption reduction, increasing transparency and accessibility of the procurement system, ensuring the reliability and cost-effectiveness of the public procurement system after the implementation of ProZorro are analyzed. The main disadvantages and directions of overcoming them are identified and substantiated.

The purpose of the article is to conduct a comprehensive analysis of the current state of functioning of the public procurement system ProZorro based on the study of theoretical and practical aspects of the problem.

In the article provides a comprehensive analysis of the current state of functioning of the public procurement system ProZorro based on the study of theoretical and practical aspects of the problem.

The usefulness of the e-procurement system has been proved. Deficiencies have also been identified in ensuring the reliability and efficiency of costs. This can be caused not so much by the deficiencies of the e-procurement system itself, but by the problems in performing the functions assigned to the relevant supervisory authorities.

It is marked that an utility of the electronic system for the public purchasing of ProZorro is implicit. However her efficiency as means of overcoming of corruption, instrument of publicity and free access to the pur-

© О. О. Критенко, Т. С. Тоцька, 2019

chases are not absolute. Besides, in times of functioning of the new system of purchases the amount of noncompetitive tenders grew considerably. Defects were reduced and in providing of reliability and efficiency of charges. It can be caused not only by the lacks of the system of electronic purchases, but many problems in execution the functions fixed on corresponding supervisory organs. Certain problem questions require realization of further researches for the exposure of factors and mechanisms of influence on the system of electronic purchases.

Key words: public purchasing, system of the public purchasing of ProZorro, electronic tenders, counteraction to the corruption.

Постановка проблеми. В умовах глобальної економічної та фінансової кризи, друга хвиля якої знаходить на Україну, зростає роль державного регулювання процесу витрачання бюджетних коштів, що здійснюється через систему управління розміщенням замовлень на постачання товарів, надання послуг та виконання робіт і спрямоване на скорочення та оптимізацію видатків бюджетів усіх рівнів. Інститут державних закупівель потребував використання новітніх технологій для спрощення і прозорості його роботи. Саме тому було впроваджено проведення державних закупівель за допомогою електронних торгових майданчиків, що дало змогу витрачати бюджетні кошти прозоро та економічно вигідно за рахунок збільшення кількості постачальників та їх конкуренції. Враховуючи вищевикладене, проаналізовано використання системи електронних державних закупівель у сучасних умовах, виокремлено та обґрунтовано основні напрями удосконалення шляхом усунення недоліків у роботі системі закупівель ProZorro.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сучасного стану, тенденцій розвитку, проблем та напрямів покращення системи електронних державних закупівель присвячені праці багатьох науковців та практиків. Значний внесок у дослідження застосування системи державних закупівель зробили І. Багнюк, В. Вареник, Л. Євчин, А. Іорданов, С. Колосок, О. Панченко, О. Ферчук.

Водночас наявні наукові розробки не висвітлюють усього комплексу проблем. Питання системи електронних державних закупівель досліджено не досить і потребує детального вивчення та розробки рекомендацій щодо користування всіма учасниками електронних торгів.

Метою статті є проведення комплексного аналізу сучасного стану функціонування системи державних закупівель ProZorro на основі вивчення теоретичних та оцінки практичних аспектів досліджуваної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Найбільш далекосяжним напрямом розвитку системи державних закупівель нині є електронні закупівлі, які досить поширені в розвинутих країнах. Електронна закупівля – один із найефективніших способів, який дає багато можливостей учасникам торгів. Запровадження системи електронних торгів у сфері державних закупівель – це новітній метод, за допомогою якого бюджетні установи і суб'єкти господарювання мають змогу управляти електронним середовищем під час проходження всіх етапів закупівельного циклу, а саме: дослідження ринку, процедури придбання, розміщення замовлень, надання товарів (робіт, послуг) та здійснення сплати за них, формування бюджету закупівель та його реалізації.

В Україні перехід на електронну систему ProZorro було здійснено у 2016 р. за сприяння громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». Аналіз використання та впровадження системи ProZorro показав, що на поточний момент вона дуже активно використовується учасниками електронних торгів. На законодавчому рівні функціонування системи ProZorro, окрім законів «Про публічні закупівлі», «Про здійснення державних закупівель», «Про місцеві державні адміністрації», закріплено також і Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 року № 501-р «Про реалізацію пілотного проєкту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів».

Електронна система державних закупівель необхідна для того, щоб забезпечити прозорість процесу державних закупівель, підвищити довіру підприємців до держави та ефективність у боротьбі з корупцією. Щоб мати змогу користуватися системою електронних державних закупівель, необхідно мати електронні засоби, які використовуються на кожному етапі закупівельного процесу: спочатку на етапі визначення вимог, далі під час подання пропозицій до здійснення платежів та у разі потенційного управління контрактами. Тобто підприємство мусить мати вільний доступ до мережі Інтернет та інтерактивних вебдодатків.

На фінансових ринках України акумулюється достатня кількість бюджетних коштів, яка потрібна для того, щоб створити конкуренцію у цьому сегменті. До електронної системи державних торгів мають доступ представники як малого, так і середнього бізнесу. Натепер це доволі спрощена процедура. Використання зазначеної системи дає змогу економити бюджетні кошти, контролювати процес торгів з боку населення, що сприяє виконанню принципу відкритості у витрачанні бюджетних коштів. Оскільки система є відкритою, кожна особа, чи то журналіст, громадський активіст або пересічний громадянин, може прослідкувати процес торгів, побачити, хто виграв тендер, які були умови та пропозиції щодо конкретного контракту [4].

Електронні закупівлі передбачають чотири етапи: 1) подання на електронний майданчик в Інтернеті оголошення про те, що замовник хоче закупити або які послуги потрібно отримати; 2) проведення електронних аукціонів; 3) визначення переможців торгів; 4) укладання договору й оплата послуг, робіт. Кожному наступному етапу передуватиме широке ознайомлення більшості замовників зі здобутками попереднього етапу з метою поступового нарощування потенціалу державного та приватного секторів [2].

Структура системи «ProZorro» така: єдина база даних та єдина централізована система електронних аукціонів. Є центральний вебпортал ProZorro з питань закупівель, що містить модуль електронного аукціону та центральну базу даних. До центрального вебпорталу підключено авторизовані електронні майданчики (рис. 1). Кожен електронний майданчик забезпечує реєстрацію замовників та учасників закупівель, автоматичне розміщення, отримання і передання інформації та документів під час проведення процедур закупівель [6]. Замовники та учасники у сфері публічних закупівель можуть змінювати інформацію та документи з питань закупівель лише через авторизовані електронні майданчики. При цьому здійснювати моніторинг публічних закупівель можна в межах будь-якого елемента електронної системи закупівель, і на майданчиках, і на центральному вебпорталі інформація публікується одночасно, що дає змогу на будь-якому рівні системи бачити однакові публікації з питань закупівель.

Як показує аналіз переваг та недоліків використання електронних державних закупівель в Україні, переваг у системи більше, ніж недоліків. Система ProZorro дає великі можливості малим та середнім підприємствам, а також бюджетним установам. Зазначені учасники торгів мають можливості отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витратити кошти на просування свого товару, рекламу, пошук партнерів, інвесторів тощо. Отже, у суб'єктів господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, з'являються нові можливості заробляти. Нова електронна система дає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності на новому місці. Бюджетні ж установи під час здійснення закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору. Говорячи про досягнення ProZorro, експерти запевняють, що, з одного боку, ця система зменшує корупцію, а з іншого – підвищує ефективність закупівель. Однак у численних журналістських статтях та промовах представників влади оцінка ефективності ресурсу здійснюється за допомогою пафосних слів з наведенням одиничних кейсів, без застосування перевірених інструментів порівняння ситуації, що була до та після впрова-



Рис. 1. Структура електронної системи закупівель

Джерело: побудовано авторами за даними [4]

дження ProZorro [1]. Проте лише порівняння з наведенням конкретних критеріїв того, як саме змінилися публічні закупівлі в Україні після запровадження ProZorro, дасть змогу насправді оцінити ефективність ресурсу.

Вважаємо, що перемогою системи ProZorro стало впровадження окремого модуля громадського контролю публічних закупівель DoZorro. Відповідна підсистема володіє штучним інтелектом. Її основним завданням є оцінка ризиків кожного тендера. Система DoZorro передає найсумнівніші тендери представникам громадських організацій, що входять до DoZorro-спільноти. Саме вони роблять остаточний висновок щодо наявності порушень. Говорити про результати DoZorro наразі зарано, однак прогнозується, що ця система сприятиме значному зменшенню правопорушень у сфері державних закупівель та притягненню до відповідальності винних осіб.

Водночас замовники публічних закупівель також мають претензії до системи ProZorro. Часто трапляються ситуації, коли учасник, який виграв торги, відмовляється підписувати та (або) виконувати договір. У такому разі або підписується договір з наступним за переліком переможцем, або потрібно проводити тендер заново. Замовник витрачає час та не отримує необхідних товарів. Особливо критично це у закупівлях в оборонній сфері. Інколи недобросовісні саботажники таким чином підтасовують процедури в інтересах зацікавлених третіх осіб [1].

Для протидії описаній ситуації вважаємо за доцільне ввести так звану «гарантійну заставу», тобто учасники тендерів вносять заставу, яка гарантуватиме реальні наміри фірм. Якщо відмова учасника тендера виявиться необґрунтованою, то застava не буде повертатися.

Однією з переваг ProZorro є публічність. Будь-хто може побачити всі тендерні пропозиції незалежно від того, чи торги тільки заплановані, чи вони вже відбулися. Тобто надається

можливість учасникам бачити й аналізувати оприлюднену на торгах інформацію. Крім того, слід зазначити, що цю інформацію можуть аналізувати і використовувати не тільки учасники торгів, а і всі бажаючі, тому що діє принцип відкритості торгів. Така система дає змогу бачити порушення та надає чесним підприємствам можливість боротися за державні замовлення.

У системи контролю громадських закупівель DoZorro наголошують на тому, що завдяки ProZorro тому чи іншому органу або територіальній громаді вдалося зекономити значну суму [3].

Однак під час детального аналізу самої процедури закупівлі можна з'ясувати, що економія полягає в тому, що замовник зміг придбати товар за ціною, нижчою від стартової, тобто хоча б один з учасників зробив крок аукціону на пониження. Те, що замовникам часто вдається придбати товар за нижчими цінами, ніж стартова, може свідчити про те, що вони закладають ціни вищі, ніж ринкові, щоб бути впевненими, що точно знайдуть постачальника.

Однак є кількісний показник, який необхідно навести в контексті оцінки ефективності ProZorro. У середньому на один тендер ProZorro припадає 2,34 цінні пропозиції. До запровадження системи реаліями державних закупівель була відсутність учасників на торгах або участь у торгах двох пов'язаних учасників лише для того, щоб виконати вимоги законодавства щодо не менше двох учасників на торгах.

Аналізуючи дані пошуку торгів на ProZorro, можна побачити, що станом на 1 лютого 2019 року 2155287 торгів завершено і лише 326808 торгів не відбулися [5]. Тобто у 85% публічні закупівлі все ж таки закінчуються успішно.

Також не можна проігнорувати ситуації, коли закупівлі здійснюються «не прозоро», тобто в обхід системи або не на тих умовах, які системою погоджені. Однак для більшості обходів системи необхідною є співпраця із замовником. Реалізуючи план змови, замовник може сформулювати тендерну пропозицію у такий спосіб, щоб мінімізувати конкуренцію для учасника, передбачаючи унікальний розмір, колір, марку або склад продукції.

Окрім того, замовник може оголосити торги на таку дату, щоб учасник фізично не міг зібратися до початку торгів необхідні довідки, сертифікати якості тощо. Відповідно, бажаного переможця торгів про необхідність збирання довідок та сертифікатів буде повідомлено заздалегідь.

Відбувається також і таке порушення, як приховування в електронній системі тендера, щоб потенційні учасники не змогли його знайти та подати свої пропозиції. При цьому певні постачальники про все дізнаються вчасно. Наприклад, для цього пишуть назву тендера з граматичними помилками або завантажують нечитабельну тендерну документацію або прописують назву товару таким чином, щоб учасники нічого не зрозуміли.

У ході аналізу була виявлена і така спроба обійти закон, як поділ закупівлі на дрібні частини, вартість кожної з яких не перевищує 199999 грн. У такому разі закупівлю товару можна проводити без системи ProZorro.

Також законом не забороняється підняття цін після підписання договору, укладеного на тендерах. Такий договір про підвищення ціни може бути оформлений додатковою угодою. Завдяки цьому можна усунути конкурентів на торгах, для яких початкова ціна буде нижчою, ніж собівартість товару.

Такі узгоджені дії учасника та замовника тендера не тільки шкодять конкуренції, а й порушують права добросовісних учасників. Окрім того, вони призводять до розтрати бюджетних коштів у величезних розмірах.

Якщо держустанова бажає зробити переможцем торгів певного постачальника, вона дискваліфікує всіх інших учасників торгів незалежно від запропонованої ними ціни. У гонитві за власною вигодою вона може вивести з гри навіть десяток компаній з більш вигідними пропозиціями. Звичайно, дискваліфікація буває виправдана тим, що учасники не надали вчасно всі

необхідні документи або не виконали інші умови закупівлі. Однак трапляються ситуації, коли об'єктивних причин немає.

Також замовники закупівель мусять постійно відслідковувати вчасність та повноту інформації в системі ProZorro, оскільки відповідно до законодавства саме вони відповідальні за її розміщення (а не електронні майданчики) [4]. І не завжди електронні майданчики вчасно реагують на проблеми з підтримкою клієнтів. Бувають випадки, коли на звернення замовників вони відповідають зі значним запізненням, або ж і взагалі звернення клієнтів просто ігноруються.

Учаснику варто скрупульозно вивчити всі вимоги. Якщо він сумнівається в тому, що потрібно надати, необхідно до аукціону вимагати від замовника внести зміни до документації. Це дасть змогу виключити неоднозначне тлумачення умов і можна буде підготувати документи відповідно до вказівок замовника.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи, можна зазначити, що корисність ProZorro – беззаперечна. Однак його ефективність як засобу подолання корупції, інструмента публічності та вільного доступу до закупівель не є абсолютною. До того ж за час функціонування нової системи закупівель значно зросла кількість неконкурентних торгів. Було виявлено недоліки й у забезпеченні надійності та ефективності витрат. Це може бути спричинено не стільки недоліками самої системи електронних закупівель, скільки проблемами у виконанні функцій, покладених на відповідні контролюючі органи. Визначені проблемні питання вимагають проведення подальших досліджень для виявлення чинників та механізмів впливу на систему електронних закупівель.

Список використаних джерел:

1. Багнюк І. Чи все прозоро у ProZorro? *Юридична газета*. 2019. № 2–3 (656–657). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html>.
2. Вареник В.М., Євчин Л.О. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro (Прозоро). *Європейський вектор економічного розвитку*. 2016. № 2 (21). URL: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2016/2/2.pdf>.
3. Громадський контроль державних закупівель. Моніторинговий портал DoZorro: офіційний сайт. URL: <https://dozorro.org>.
4. Колосок С.І., Панченко О.В., Іорданов А.А. Публічні закупівлі, тендери та система G-cloud: досвід України. *Економіка і суспільство*. Випуск № 13. 2017. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/34.pdf.
5. Майданчики ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro>.
6. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

References:

1. Bagnyuk, I. (2019). “*Chi vse prozoro u ProZorro?*” [“Is everything transparent in ProZorro?”], *Yuridichna gazeta*, [Legal newspaper], vol. 2–3 (656–657). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html> [in Ukrainian].
2. Varenik, V.M., Yevchin, L.O. (2016). “*Osoblivosti zastosuvannya sistemi derzhavnih zakupivel ProZorro (Prozoro)*” [“Features of the application of the public procurement system ProZorro (Transparent)”], *Yevropejskij vektor ekonomichnogo rozvitku* [European vector of economic developmen], vol. 2 (21). URL: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/PDF/2016/2/2.pdf> [in Ukrainian].
3. DoZorro Monitoring Portal, *Hromads'kyy kontrol' derzhavnykh zakupivel*. Monitorynhovyy portal DoZorro. [Public control of public procurement], official site. URL: <https://dozorro.org> [in Ukrainian].

4. Kolosok, S.I., Panchenko, O.V., Iordanov, A.A. (2017). “Publicni zakupivli, tendery ta systema G-cloud: dosvid Ukrayiny” [Public procurement, tenders and the G-cloud system: Ukraine’s experience], *Ekonomika i suspil'stvo*, [Economy and society], vol. 13. [in Ukrainian].

5. Playgrounds of ProZorro, Maydanchyky ProZorro, official site. URL: <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro> [in Ukrainian].

6. VRU, Law of Ukraine (2015), *Pro publichni zakupivli* [Law of Ukraine “On Public Procurement”], dated December 25, 2015 No. 922-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukrainian].



УДК 351:004.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-80-86>

Ю. О. Крихтіна, доцент кафедри
«Менеджмент і адміністрування» Українського
державного університету залізничного транспорту

О. В. Северченко, здобувач вищої освіти
за другим (магістерським) рівнем спеціальності
«Публічне управління та адміністрування»
Українського державного університету
залізничного транспорту

І. І. Черкасов, здобувач вищої освіти
за другим (магістерським) рівнем спеціальності
«Публічне управління та адміністрування»
Українського державного університету
залізничного транспорту

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ

У статті в історичному аспекті проаналізовано зміни характеру взаємовпливу розвитку інформаційно-комунікативних технологій та технологій державного управління. Здійснено історико-теоретичний аналіз впливу процесів розвитку державно-управлінських та інформаційно-комунікативних технологій на різних етапах цивілізаційного розвитку і на цій підставі виокремлено тенденції подальшої трансформації державного управління по мірі розгортання інформаційної фази розвитку українського суспільства. Встановлено, що розвиток цивілізації супроводжувався чотирма інформаційними революціями, коли суспільні відносини перетворювалися в результаті кардинальних змін у сфері інформаційних технологій. Виокремлено основні тенденції трансформації державного управління в результаті четвертої інформаційної революції, які характеризуються масштабним упровадженням інформаційних технологій. Доведено необхідність перетворення пізнавальної, наукової, виробничої, управлінської, комунікаційної сфер. Обґрунтовано, що базовим чинником змін є технологічні новачі, а проблемною стороною процесу – оптимізація діяльності людини, збереження і посилення гуманітарних сторін його життя. Встановлено, що стратегія прогресу розуміється як інноваційний розвиток, що будується на креатив-

© Ю. О. Крихтіна, О. В. Северченко, І. І. Черкасов, 2019

них ресурсах. Визначено, що істотними ціннісними характеристиками в інформаційному суспільстві є: гуманізм – вищою цінністю соціального прогресу виступає людський розвиток, що вимірюється такими показниками, як тривалість життя, письменність, паритет купівельної спроможності; оперативність – швидкість змін; адаптивність – використання можливостей інформаційно-комунікаційних технологій із метою задоволення потреб людини і суспільства і т.д. Обґрунтовано необхідність синхронізації процесів розвитку інформаційних технологій, суспільства та держави.

Ключові слова: інформаційно-комунікативні технології, інформаційна революція, державне управління, суспільство, держава.

Yu. O. Kryhtina, O. V. Severchenko, I. I. Cherkasov. Transformation of public administration in the context of the information revolution

The article historically analyzes changes in the nature of mutual influence of information and communication technologies and technologies of public administration. A historical and theoretical analysis of the influence of processes of development of public administration and information and communication technologies at various stages of civilization development and, on this basis, the identified trends are further transformations of public administration as the deployment of the informational phase of development of Ukrainian society. It is established that the development of civilization was accompanied by four information revolutions, when public relations has developed as a result of fundamental changes in the field of information technology. The main tendencies of transformation of public administration in the fourth information revolution, characterized by the large-scale introduction of information technologies. The necessity of transformation of educational, scientific, industrial, managerial, and communication sectors. It is proved that the underlying driver of change are technological innovations, and the problematic side of the process – optimization of human activities, the preservation and strengthening humanitarian aspects of his life. It is established that the strategy of progress is understood as an innovative development, which is based on creative resources. It is determined that significant value characteristics in the information society: humanism – the highest value of social progress is the development that is measured by the following indicators: life expectancy, literacy, purchasing power parity; responsiveness – the speed of change; adaptability – the use of information and communication technologies to meet the needs of the individual and society, etc.

It is found that for the information society characteristic of the changing nature of public administration, which in the application of computing and networking technology becomes more open, with a developed feedback, reducing time for coordination, decision-making, expanded functions that are delegated to the private sector. The necessity of synchronization of the processes of development of information technology, society and the state.

It is noted that in the context of the fourth information revolution, the nature of causality in the interaction development of information and communication and state management technology is beginning to change on the opposite. In technologically advanced countries, the government begins to direct the development of information and to meet the strategic goal of public administration the development of a new type of society – informational, more precisely – the global information society. It is proved that one drastic consequence of this change will be a significant narrowing of the functions of government on a national scale for the benefit of, on the one hand, the global supranational governance, and the other – in favor of the civil society, local government and the private sector.

Key words: information and communication technologies, information revolution, governance, society, state.

Постановка проблеми. Нині практично всі держави світу стоять перед необхідністю побудови адекватної моделі відповіді на виклик інформаційної революції. Із середини 90-х рр. XX ст. ідея розбудови глобального інформаційного суспільства була переведена провідними державами світу з наукової площини у площину політичної практики. Така кардинальна зміна змушує переглядати пріоритети державної політики решти країн світу.

Внаслідок цього Україна, як і кожна країна, яка не хоче залишитися на узбіччі світового цивілізаційного розвитку, почала розробляти та впроваджувати різноманітні державні програми, спрямовані на формування національної моделі інформаційного суспільства та окремих його складників (інформатизація, розвиток інтернету, дистанційної освіти, розвиток електронної комерції, електронного уряду тощо) [1–4].

Однак на цьому шляху розбудови української моделі інформаційного суспільства виникає чимало труднощів, починаючи з браку технічної бази, фінансових ресурсів і закінчуючи недостатньою кількістю ґрунтовних наукових досліджень процесу формування інформаційного суспільства в ракурсі державницько-управлінського підходу до вирішення цієї проблеми. Зокрема, для сучасної української практики розбудови інформаційного суспільства має місце недостатньо творче запозичення досвіду передових країн та брак ґрунтовних прогностичних розвідок щодо наслідків кожного з кроків у напрямі інформатизації українського соціуму та функціонування політико-адміністративної системи держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До актуальних досліджень державно-управлінських проблем розбудови інформаційного суспільства в Україні варто зарахувати роботи В.О. Даніл'яна [5], Л.Г. Дротянко [6], Л.М. Мудрак [7], В.М. Роллер [8], В.Ю. Степанова [9], О.Ю. Чубукової [11; 12] та ін. Однак, попри наявність зазначених робіт, недостатня увага приділяється проблематиці аналізу взаємозв'язку інформаційно-комунікативних технологій із тенденціями трансформації технологій державного управління.

Мета статті. У цій статті нам видається актуальним здійснити історико-теоретичний аналіз впливу процесів розвитку державно-управлінських та інформаційно-комунікативних технологій на різних етапах цивілізаційного розвитку і на цій підставі виокремити тенденції подальшої трансформації державного управління по мірі розгортання інформаційної фази розвитку українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Нині більшість науковців одностайні в тому, що розвиток цивілізації супроводжувався чотирма інформаційними революціями, коли суспільні відносини перетворювалися в результаті кардинальних змін у сфері інформаційних технологій. Перша розпочалася з винаходу писемності, друга пов'язана з появою книгодрукування. Третя ініціювалася провадженням телеграфу, телефону та радіо. Нині відбувається четверта інформаційна революція, яка розгортається внаслідок упровадження мікропроцесорної технології, появи персональних комп'ютерів та інтернету. У результаті комп'ютерні і телекомунікаційні технології починають визначати вигляд цивілізаційного розвитку суспільства та технологій управління таким суспільством.

Стосовно першої інформаційної революції можна сказати, що поява писемності, перо та папір, власне, й створили, або, точніше, спричинили таке явище, як бюрократія. Адже останнє за своїм первісним значенням означає не що інше, як владу канцелярського столу. Інформаційний обмін здійснювався переважно через гінців, а самі державні службовці (принаймні, високого статусу) задля здійснення інформаційних трансакцій користувалися кінним транспортом. І ця фаза приблизно збігається з епохою розвитку аграрних суспільств.

Книгодрукування мало як прямий, так й опосередкований вплив на державне управління. Прямий полягав у тому, що у політико-адміністративній системі значно прискорилися інформаційні потоки, пов'язані з поширенням нормативно-правових та інструктивних документів. Проте значна частина оперативного документообігу на державній службі продовжувала виконуватися рукописно. Значно більшою мірою друга інформаційна революція вплинула на об'єкт державного управління – суспільство. Останнє стало значно освіченішим, складнішим і, відповідно, більш важко керованим.

Революційною подією для державного управління став винахід друкарських машинок. Друкарська машинка певною мірою надала змогу державній службі стати масовим явищем в індустріальних суспільствах і значно підняла продуктивність фіксації та тиражування інформації. Пошта, телефон та автомобіль стрімко підняли швидкість інформаційного обміну.

Проте продуктивність зазначених процесів зростає з появою комп'ютерів, ксероксів та інтернету. Але тут здійснився ще один якісний стрибок, якого не було раніше, – комп'ютер

взяв на себе і значну частину порівняно простої аналітичної роботи з переробки інформації, різко скорочуючи потребу в державних службовцях, які виконують інформаційну роботу низького рівня абстракції. Водночас унаслідок нарощування обсягів та складності інформації, яка має збиратися та перероблятися у структурі державного управління, зростає потреба в державних службовцях, здатних до переробки державно-управлінської інформації на високих рівнях абстракції. Останнє провокує своєрідну кадрову кризу на державній службі, ставлячи на порядок денний потребу в державних службовцях принципово нового, креативного типу.

Реальна практика сьогоденної державної служби виразно показує, що значний відсоток державних службовців ще не готовий здійснювати державно-управлінські функції у формі, необхідній для інформаційного суспільства. Недостатньо готовою до викликів інформатизації поки що є апарат державного управління України загалом, порівняно з передовими країнами.

Варто зазначити, що загалом країни світової спільноти неоднорідно включені в глобальний процес інформатизації. У цьому плані найбільш вигідні позиції займають країни першого світу, які, власне, є ініціаторами розбудови глобального інформаційного суспільства. Тому більше на шляху до інформаційного суспільства просунулися країни з розвинутою інформаційною індустрією – США, Японія, Великобританія, ЄС, Ізраїль.

З огляду на таку нерівність державна політика в галузі інформатизації країн, які розвиваються, і країн із перехідною економікою має враховувати складності глобальної взаємодії [19].

Ці країни, у тому числі Україна, можуть стати жертвою так званого інформаційно-технологічного колоніалізму, носіями якого виступають розвиненіші держави і який за своєю небезпекою перевершує традиційний сировинний колоніалізм. Фактично у процесі глобальної інформатизації державне управління національного рівня починає слабнути і дедалі більшою мірою підпорядковуватися управлінському впливу наддержавних інституцій світового масштабу. Феномен національної держави набуває дедалі більш формального характеру, фактично відмираючи.

Наслідки інформатизації в різних сферах життєдіяльності неоднозначні і в плані зміни суспільства та окремих його сфер як об'єктів державного управління. Для сучасного етапу розвитку важливо враховувати складність і неоднорідність цих наслідків: у сфері політики – процеси глобалізації і локалізації, у сфері культури – розвиток цінностей творчості, індивідуальності та масовості, шаблонності, у сфері економіки – реальний і віртуальний відсіки, в області освіти і виховання – соціальність і асоціальність.

Специфіка інформаційних відносин пов'язана з істотними трансформаціями, визначуваними масштабним упровадженням інформаційних технологій. Перетворюються пізнавальна, наукова, виробнича, управлінська, комунікаційна сфери. Базовий чинник змін, що відбуваються в цих областях, – технологічні новації, проблемна сторона процесу – оптимізація діяльності людини, збереження і посилення гуманітарних сторін його життя. У сучасній науці у зв'язку з глобальною комп'ютеризацією, машинізацією знання зростає значення соціально-політичних, етично-етичних, гуманістичних та інших оцінок рефлексій, що зумовлене необхідністю внутрішнього самоконтролю знання.

Стратегія прогресу розуміється як інноваційний розвиток, що будується на креативних ресурсах. Істотними ціннісними характеристиками в інформаційному суспільстві є: гуманізм – вищою цінністю соціального прогресу виступає людський розвиток, що вимірюється такими показниками, як тривалість життя, письменність, паритет купівельної спроможності; оперативність – швидкість змін; адаптивність – використання можливостей інформаційно-комунікаційних технологій із метою задоволення потреб людини і суспільства і т. д.

Сучасна макросоціологічна ієрархія світу представлена регіонами першого, другого, третього ешелонів відповідно до показників розвитку індустрії першого, другого або третього покоління. У цивілізаційному авангарді країни, які задають технологічні, інформаційні, екзистенціальні стандарти. Ціннісні підстави соціального розвитку інформаційного суспільства будуються на пріоритеті ідеології невластництва, яка обґрунтовується пріоритетним розвитком знання, культури.

Сучасна четверта інформаційна революція характеризується бурхливим розвитком інформаційної індустрії – новими технічними засобами, методами, технологіями генерації та трансляції знань. Складники інформаційної індустрії – всі види інформаційних технологій, телекомунікації. Безумовно, технологічні новації сприяють істотним соціальним трансформаціям, зміні системи загальнолюдських цінностей, в якій технологічні чинники превалюють над політико-соціальними. Зниження ролі матеріального виробництва і випереджаючий розвиток сектора послуг та інформації стають головними чинниками у зміні характеру людської діяльності, типів ресурсів, які до неї залучаються, що призводить до істотної модифікації соціальної структури.

Істотні трансформації позитивної та негативної властивості в різних сферах суспільства ідеологи інформаційного суспільства вбачають у тому, що до позитивних наслідків соціальних трансформацій в інформатизації належить закріплення демократичних цінностей у суспільстві. На думку Е. Тоффлера, «цивілізація, що зароджується, може стати здоровішою, розсудливішою і стійкішою, пристойнішою і демократичнішою, ніж будь-яка з відомих нам дотепер» [10].

Головний аргумент зводиться до того, що досягнення в області нових технологій змінюють характер політичної комунікації. Функціонування сучасних демократичних інститутів стає істотно важким без адекватного інформаційного супроводу, тоді як забезпечення рівного доступу до мереж за певних умов може сприяти закріпленню демократичних стандартів на рівнях міжособового і міжгрупового спілкування. Зростає об'єм інформації, яку громадяни одержують поза контролем національних урядів. Для інформаційного суспільства характерна зміна характеру державного управління, яке при застосуванні комп'ютерно-мережових технологій стає більш відкритим, із розвиненим зворотним зв'язком, зменшенням часу на узгодження, ухвалення рішень, розширенням переліком функцій, які делегуються приватному сектору.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Кожна з трьох попередніх революцій у розвитку інформаційно-комунікативних технологій тягнула за собою як наслідок зміну в технологіях державного управління, з одного боку, змінюючи технічну та технологічну базу збирання, обробки та передачі інформації в системі суб'єктів державного управління, а з другого – трансформуючи та ускладнюючи соціум та окремі його сфери як об'єкти державно-управлінського впливу.

У контексті четвертої інформаційної революції характер причинно-наслідкових зв'язків у взаємодії розвитку інформаційно-комунікативних та державно-управлінських технологій починає змінюватися на протилежний. У технологічно передових країнах держава починає скеровувати розвиток інформатизації і брати за стратегічну мету державного управління розбудову нового типу суспільства – інформаційного, точніше, глобального інформаційного суспільства.

Ще одним кардинальним наслідком цієї зміни стане істотне звуження функцій державного управління національного масштабу на користь, з одного боку, глобального наднаціонального управління, а з іншого – на користь громадянського суспільства, місцевого самоврядування та приватного сектору.

Список використаних джерел:

1. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 28.08.2019).
2. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження КМ України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> (дата звернення 28.08.2019).
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 27.08.2019).
4. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження КМ України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення 29.08.2019).
5. Даніл'ян В.О., Фролов О.І., Толстов І.В. Деякі особливості і закономірності економічного розвитку інформаційного суспільства. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2018. № 62. С. 20–28.
6. Дротянко Л.Г. Функціональні трансформації постнекласичної науки в інформаційному суспільстві. *Вісник Національного авіаційного університету Серія: Філософія. Культурологія*. 2016. № 2 (24). С. 14–18.
7. Мудрак Л.М. Інформаційне суспільство як формат розвитку громадянського суспільства. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 91–98.
8. Роллер В.М. Теоретична і правова база формування інформаційного суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43(2). С. 85–89.
9. Степанов В.Ю. Сучасні інформаційні технології в державному управлінні. *Економіка та держава*. 2010. № 9. С. 101–103.
10. Тоффлер Э. *Метаморфози влади*. Москва, 2001. 699 с.
11. Чубукова О.Ю. Методологічні основи розбудови ринку інформаційних технологій. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2017. № 10. С. 37–41.
12. Chubukova O.Yu., Rallie N.V., Zimbalevska Yu.V. Topical conceptions of the development of information society under conditions of NBIC-convergence. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 43–48.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (1998). Pro Nacionalnu programu informatizaciyi [Law of Ukraine “About the National Informatics Program”], dated February 4, 1998 No. 74/98-BP. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (related to 28.08.2019) [Ukraine].
2. KMU (2013). Pro shvalennya Strategiyi rozvitku informacijnogo suspilstva v Ukrayini [On approval of the Strategy of Information Society Development in Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 15, 2013 No. № 386-p. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> (related to 28.08.2019) [Ukraine].
3. VRU (2015). Pro Strategiyu stalogo rozvitku “Ukrayina – 2020” [About the Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020”], decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (related to 27.08.2019) [Ukraine].
4. KMU (2016). Strategiya reformuvannya derzhavnogo upravlinnya Ukrayini na 2016–2020 roki [Strategy of reform of the state administration of Ukraine for 2016–2020], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2016 No. № 474-p. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (related to 29.08.2019) [Ukraine].

5. Danil'yan V.O., Frolov O.I., Tolstov I.V. (2018). Deyaki osoblivosti i zakonomirnosti ekonomichnogo rozvitku informacijnogo suspilstva [Some features and patterns of economic development of the information society]. *Visnik ekonomiki transportu i promislovosti [Bulletin of Economics of Transport and Industry]*. Vol. 62. Pp. 20–28 [Ukraine].
6. Drotyanko L.G. (2016). Funkcionalni transformaciyi postneklasichnoyi nauki v informacijnomu suspilstvi [Functional Transformations of Post-Classical Science in the Information Society]. *Visnik Nacionalnogo aviacijnogo universitetu. Seriya: Filosofiya. Kulturologiya [Bulletin of the National Aviation University Series: Philosophy. Cultural Studies]*. Vol. 2 (24). Pp. 14–18 [Ukraine].
7. Mudrak L.M. (2015). Informacijne suspilstvo yak format rozvitku gromadyanskogo suspilstva [Information society as a format for civil society development]. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnya [Public administration efficiency]*. Vol. 43. Pp. 92–98 [Ukraine].
8. Roller V.M. (2017). Teoretichna i pravova baza formuvannya informacijnogo suspilstva [Theoretical and legal basis for the formation of an information society]. *Naukovij visnik Uzhgorodskogo nacionalnogo universitetu. Seriya: Pravo. [Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: Right]*. Vol. 43(2). Pp. 85–89 [Ukraine].
9. Stepanov V.Yu. (2010). Suchasni informacijni tehnologiyi v derzhavnomu upravlinni [Modern information technologies in public administration]. *Ekonomika ta derzhava [Economy and state]*. Vol. 9. Pp. 101–103 [Ukraine].
10. Toffler E. (2001). *Metamorfozy vlasti [Metamorphoses of power]*. Moscow, 699 p. [Russian]
11. Chubukova O.Yu. (2017). Metodologichni osnovi rozbudovi rinku informacijnih tehnologij [Methodological bases of information technology market development]. *Formuvannya rinkovih vidnosin v Ukrayini [Formation of market relations in Ukraine]*. Vol. 10. Pp. 37–41 [Ukraine].
12. Chubukova O.Yu., Rallie N.V., Zimbalevska Yu.V. (2018). Topical conceptions of the development of information society under conditions of NBIC-convergence. *Scientific bulletin of Polissia*. 2018. № 2 (14). Ch. 1. S. 43–48 [English].

О. К. Любчук, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри туризму ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

Ю. В. Ярченко, кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри туризму ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

С. В. Сахно, кандидат психологічних наук, доцент кафедри туризму ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

ДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ФАХОВОЇ ПІДГОТОВКИ ТУРИСТИЧНИХ КАДРІВ

Визначено, що проблема удосконалення механізму державного управління якістю фахової підготовки має розглядатися в контексті розбудови в Україні ринку кваліфікацій. Констатовано, що в більшості розвинених економік вже відбувся перехід від ринку робочої сили до ринку конкретних кваліфікацій. Визначено основні напрями вдосконалення державного управління якістю фахової підготовки туристичних кадрів. У статті представлено наукові вітчизняні підходи розуміння якості фахової підготовки. Результативність державного управління якістю професійної підготовки передбачає три рівня управління. Такими рівнями є рівень державного управління, рівень регіонального управління, управління на рівні вищого навчального закладу. До складників якості належать фахові новоутворення, якісні показники сформованості, умови їх «творення». Інструментами управління створенням та організацією ринку кваліфікацій зазначені розробка та впровадження системи професійних стандартів. Представлено розв'язання проблеми паспортизації професій у контексті розробки професіограм. Надано систематизацію різних типів професіограм. Кожен тип професіограми розглянуто із зазначенням їх структурних елементів та недоліків у використанні. Надано аналіз описової професіограми, професіограми як кількісної оцінки елементів, професіограми як методу критичних інцидентів, професіограми як результату факторного аналізу, аналітичної професіограми. Структура професіограми туристських кадрів має включати базові професійні компетенції фахівців із туризму, додаткові (затребовані для конкретного регіону або турпідприємства) професійні компетенції, обов'язкові соціальні та особистісні якості. Перспективою є розробка професіограм та психограм туристських кадрів для бакалаврського та магістерського рівнів з урахуванням вимог роботодавців, академічної спільноти та стейкхолдерів.

Ключові слова: механізм державного управління, фахова підготовка, якість, туристські кадри, ринок кваліфікацій, паспорт професії, професіограма, базові професійні компетенції, додаткові професійні компетенції.

O. K. Lyubchuk, Yu. V. Yarchenko, S. V. Sakhno. To the problem of improvement of the mechanism of public management of quality of traffic training

The paper is determined that the problem of improvement of the mechanism of state management of the quality of vocational training should be considered in the context of development of qualification market in Ukraine. It is stated that in most developed economies the transition from the labor market to the market of specific qualifications has already taken place. The basic directions of improvement of the state management of quality of professional training of tourist personnel are defined. The article presents the scientific domestic approaches to understanding the quality of professional training. The effectiveness of public administration in the quality of vocational training implies three levels of management. Such levels are the level of public administration, the level of regional management, the management at the level of higher education. The components of

© **О. К. Любчук, Ю. В. Ярченко, С. В. Сахно, 2019**

quality include professional tumors, qualitative indicators of formation, conditions of their "creation". Quality indicators of higher education for industrial and post-industrial production are presented. It is noted that the problem of state management of the quality of professional training of tourism personnel for the qualification market is not developed enough. It is noted that the improvement of the mechanism of state administration of training requires the value basis of "person – education – culture". The tools for managing the creation and organization of the qualification market indicate the development and implementation of a system of professional standards. The problem of profession certification in the context of profession development is presented. Systematization of different types of professions is provided. Each type of profession is considered, indicating their structural elements and drawbacks in use. An analysis of the descriptive profession, the profession as a quantitative evaluation of the elements, the profession as a method of critical incidents, the profession as a result of factor analysis, the analytical profession are given. The structure of the tourism professional curriculum should include basic professional competencies of tourism professionals, additional (required for a specific region or tourist enterprise) professional competencies, compulsory social and personal qualities. The prospect is the development of professional and psychograms of tourism staff for bachelor's and master's degrees, taking into account the requirements of employers, the academic community and the stakeholders.

Key words: mechanism of public administration, professional training, quality, tourist staff, qualification market, passport of the profession, profession, basic professional competences, additional professional competences.

Постановка проблеми. Галузь туризму належить до сфери послуг та посідає одне з провідних місць в її структурі, формуючи 30% доходів сфери послуг у світі. Україна має великий потенціал для розвитку туризму, зокрема привабливі та затребувані природно-кліматичні, природно-географічні, рекреаційні, історико-культурні туристичні ресурси. Проте розвиток туризму в Україні не відповідає потенційним можливостям, які може дати туризм для розвитку економіки. Це зумовлено як недостатньою розробкою механізмів державного управління одним із провідних секторів економіки, так і невідповідністю підготовки фахівців із туризму в Україні світовим тенденціям розвитку галузі, передовому досвіду туристських країн світу у формуванні туристичних кадрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних дослідженнях вивчалася проблема удосконалення механізмів державного управління фаховою підготовкою в Україні та її регіонах, зокрема: підготовка, розвиток, функціонування та розробка механізмів державного управління управлінських кадрів – О. Богданов, Н. Діденко, Ю. Комар, В. Токарева; спрямованість підготовки сучасних державних службовців у контексті суспільних перетворень – Т. Гречко, В. Михайленко, Л. Приходченко, О. Тертишина та ін. Дослідження проблеми підготовки кадрів для галузі туризму в Україні представлено в роботах О. Ахметової, Т. Дьорової, І. Мініч, О. Угоднікової, В. Федорченко та ін. Зокрема, в наукових працях В. Федорченко представлено парадигму підготовки фахівців для забезпечення державного регулювання туристичної сфери, зазначено перспективи розробки освітніх програм. Проведений аналіз теоретичних досліджень показав, що проблема державного управління якістю фахової підготовки туристичних кадрів для ринку кваліфікацій досліджена недостатньо і є затребуваною для сьогодення.

Метою статті є з'ясування напрямів удосконалення механізму державного управління якістю фахової підготовки туристських кадрів для ринку кваліфікацій постіндустріального суспільства.

Виклад основного матеріалу. Механізм державного управління якістю фахової підготовки на сучасному етапі розвитку теорії державного управління розглядається як складник інтегративного механізму, що забезпечує становлення та досягнення високого рівня якості освітніх послуг відповідно до вимог суспільства «знань» [4, с. 22–23].

У дисертаційному дослідженні О.К. Любчук представлено характеристики моделей неперервної освіти для індустріального та постіндустріального виробництва із зазначенням дея-

ких показників якості вищої освіти, визначено цілі та завдання державного управління якістю підготовки складників неуреченого капіталу у процесі переходу до постіндустріального суспільства, системі неперервної освіти в процесі переходу до постіндустріального суспільства. Показниками якості вищої освіти для індустріального виробництва визначені сформованість фундаментальних знань, наявність високого професіоналізму, а показниками якості вищої освіти для постіндустріального виробництва – сформованість методологічних діяльностей знань, наявність компетентностей, вміння вчитися протягом життя, вміння реалізовувати творчий та інноваційний потенціали [5].

У проведеному дослідженні О. Богданова визначено, що вдосконалення механізмів державного управління підготовкою кадрів для регіону може бути виконано на основі гуманістичної тріади сучасної філософії освіти «людина – освіта – культура», яка відповідає світовим тенденціям розвитку освіти. Базовими компонентами в модернізації регіональної освіти постають гуманізація та гуманітаризація навчально-виховного процесу [1, с. 13].

Сучасна якісна фахова підготовка повинна мати, згідно з результатами дослідження В. Токаревої, ринкове спрямування, бути побудованою на принципах андрогіки та навчання протягом життя. Високоякісна програма менеджмент-освіти не може бути суто академічною. Фахова підготовка має базуватися на тісних зв'язках із підприємствами-споживачами, надавати унікальні можливості розвитку лідерських здібностей, інтуїтивного відчуття ситуації, вміння знаходити рішення в будь-яких, на перший погляд, безвихідних ситуаціях. На перший план виходять навички керівництва прийняття творчих нестандартних рішень, організації роботи в постійно змінних групах, знаходження способів мотивації підлеглих до творчості та самовдосконалення [6].

У дисертації Ю. Комара обґрунтовано необхідність активізації інноваційних механізмів державного управління підготовкою нової генерації фахівців у контексті атрибутивного підходу, зокрема управлінських спеціальностей, здатних ефективно працювати в різноманітних сферах управління і органах державної влади. У типових навчальних планах вищої школи та Державних стандартах вищої освіти виявлено відсутність циклу навчальних дисциплін, який би вводив студента-початківця у навчання, закладав його підґрунтя й активно впливав на саморозвиток, формування творчого потенціалу, мотивів до ефективного навчання [3].

Концепцію удосконалення механізмів державного управління в системі соціального партнерства запропоновано Н. Діденко. Нею доведено необхідність створення партнерських структур між органами державного управління, вищою школою та роботодавцями, укладання між ними партнерських угод щодо оптимізації підготовки фахівців для сучасного ринку праці, запропоновано заходи щодо якісної підготовки майбутніх управлінців, здатних до активної співпраці в системі партнерства з бізнесом, найманими працівниками, громадськими об'єднаннями [2].

У проведених дослідженнях, які присвячені проблемі удосконалення механізму державного управління фаховою підготовкою в Україні, виявлена необхідність формування та розвитку в системі вищої освіти нової генерації фахівців. Критерієм нової якості є готовність та здатність до ефективної праці на ринку кваліфікацій в умовах невизначеності та змін, в особливих та екстремальних умовах.

Підвищенню якості підготовки освітньо-фахового потенціалу регіону сприяє організація навчального процесу та наукової роботи у вищих навчальних закладах області до рівня, що відповідає міжнародним стандартам якості в освіті. У 2009 р. Приазовський державний технічний університет отримав і в 2010 р. підтвердив міжнародний статус університету, отримавши два міжнародних сертифікати: ISO-9001-2008-менеджмент якості в освіті та ISO-14001-2009-екологічний менеджмент.

Механізми державного управління

Вважаємо, що до сучасних напрямів удосконалення державного управління якістю фахової підготовки кадрів, зокрема туристичних кадрів, для ринку кваліфікацій постіндустріального суспільства можна зарахувати такі:

- «Стандартизація» управління якістю навчального процесу та наукової роботи вищого навчального закладу, який реалізується в процесі участі в міжнародних освітніх програмах;
- «Інтеграція» як поглиблення взаємодії з роботодавцями в розробці і реалізації державної, регіональної політики у вищій освіті, який реалізується в процесі створення та впровадження професійних стандартів – паспортизації професій, розробці освітніх галузевих стандартів підготовки фахівців;
- «Сертифікація» як організація навчального процесу та наукової роботи у вищому навчальному закладі відповідно до міжнародних рівнів якості освіти, який втілюється в процесі отримання міжнародних сертифікатів якості в освіті;
- «Регіональні програми» як розробка та впровадження інноваційних освітніх проєктів, створення інноваційних освітніх структур.

Участь соціальних партнерів у прийнятті освітніх і професійних стандартів забезпечує захист і гарантії трудових прав працівників і інтересів роботодавців та є досить розповсюдженою практикою в багатьох країнах ЄС. У цих країнах реалізуються власні моделі соціального партнерства у сфері професійної освіти і навчання, але всі вони орієнтовані на співробітництво соціальних партнерів і держави у процесі вирішення завдань забезпечення ринку праці кваліфікованими фахівцями. У більшості розвинених економік (Євросоюз, США, Австралія, Канада, Японія, Корея та ін.) вже відбувся перехід від ринку робочої сили до ринку конкретних кваліфікацій, де реалізується не загальна зайнятість, а кількість та якість кваліфікованих фахівців із конкретних видів діяльності.

Інструментом управління створення та організації ринку кваліфікацій є розробка та впровадження системи професійних стандартів. Професійні стандарти – це документи, в яких надається детальний опис та встановлюються єдині для всіх учасників ринку вимоги до компетентностей, якими має володіти фахівець. Одним із завдань профстандартів є формування в молодих людей, які отримують вищу освіту, професійної «Я-концепції», розуміння того, які конкретні завдання їм прийдеться вирішувати на робочому місці, які знання, вміння та компетенції для цього у них є, а над якими треба буде ще працювати.

Емпіричне вивчення професій здійснюється вже майже століття, починаючи з 1920–1930 рр. На той час дослідження професій проходило у двох напрямках: перший – це опис та психофізіологічний аналіз професій для вирішення завдань профвідбору, профконсультацій, профнавчання, раціоналізації робочого місця, профілактики стомлення; другий – це класифікація професій із метою їх проектування. Прийоми та принципи аналізу професій стали основою для виникнення спеціального підходу – професіографії. У процесі здійснення професіографії створюють психограми. Психограми являють собою психологічний «портрет» професії, що включає групу психологічних функцій актуальних для її здійснення [7, с. 238].

Що стосується розробки психограми як психологічного портрета професії, існує кілька підходів до її структури. У структурі мають бути відображені:

- властивості, які є необхідними, але не можуть бути компенсованими іншими та будуть пред'являтися до працівника середнього рівня класифікації;
- бажані властивості, які будуть визначати можливості досягнення вищого рівня професіоналізму;
- науково обґрунтовані норми та вимоги до якостей особистості фахівця, котрі дадуть йому змогу ефективно здійснювати професійну діяльність.

Проблема паспортизації професій у 90-ті рр. минулого століття вирішувалися в контексті розробки професіограм. Б. Кулагіним було створено типологію професіограм, яка була спрямована на досягнення успіху фахівця індустріального суспільства. На основі проведеного теоретичного аналізу було виділено різні типи професіограм (із зазначенням їх структурних елементів та недоліків у використанні): описова професіограма; професіограма як кількісна оцінка елементів; професіограма як метод критичних інцидентів; професіограма як результат факторного аналізу; аналітична професіограма.

Структурними елементами описової професіограми виділено загальні особливості професії, основні професійні дії та операції, їх послідовність виконання та взаємозумовленість, перелік знань та навичок, опис санітарно-гігієнічних умов праці, режим праці та відпочинку, опис характерних психофізіологічних станів, технологічні аспекти праці, опис необхідного обладнання.

З'ясування структурних елементів професіограми як кількісної оцінки елементів здійснюється експертами за допомогою оцінних шкал на основі різноманітних критеріїв: значущості окремих дій для досягнення мети; часу виконання; вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій тощо. Недоліком під час використання цього типу професіограми є відсутність єдиних критеріїв для їх побудови. Вивчення професіограми як методу критичних інцидентів виявило певні труднощі в її побудові на основі цього підходу, бо структура включає від 50–100 до кількох сотень елементів (критичних інцидентів) на основі аналізу реальної поведінки фахівців. Крім того, вага критичних інцидентів визначається експертами суб'єктивно.

Побудова професіограм на основі результатів проведення факторного аналізу дає змогу визначити такі показники вимог до фахівців, як професійна підготовка, значущість психомоторних, інтелектуальних факторів, особливостей фізичного розвитку, особливості спілкування з людьми, типові психофізіологічні стани, особливості переробки інформації, несприятливі санітарно-гігієнічні умови праці. Створення аналітичної професіограми як структури порівневого вивчення (нормативно-параметричного та морфологічного) виділених етапів роботи відбувається з позиції діяльнісного підходу. Недоліками під час використання визначено наявність узагальнених нормативних та морфологічних показників структури професії та психологічної структури професійної діяльності, відсутність конкретних показників для виявлення рівня оволодіння операціонально-технологічною структурою професії.

Вирішення проблеми професіографії включало розгляд вимог до особистості фахівця індустріального виробництва. У контексті розробок професіографій професійно важливі якості розглядалися як компоненти професійної придатності, індивідуальний стиль професійної діяльності – як спосіб інтеграції різних професійно важливих якостей, як загальна здатність людини до професії. Проведене дослідження показало, що нова якість базових професійних компетенцій сучасних фахівців із туризму має досягатися оволодінням не тільки основними трудовими функціями, але й додатковими професійними компетенціями; не всі трудові функції можуть бути опановані у вищому навчальному закладі. Деякі трудові функції є додатковими професійними компетенціями, які можуть бути одержані головним чином через поєднання навчання та виробничої практики на сучасному підприємстві сфери обслуговування. Підготовка на основі профстандартів – «паспортів професій» – усуває проблему «завищених» вимог бізнесу, дає змогу формувати необхідні поведінкові стереотипи, ділові якості на базі чітко визначених компетенцій, меж відповідальності та перспектив кар'єрного зростання на ринку кваліфікації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. В Україні проблема якості професійної підготовки фахівців для реального сектору економіки вирішувалася у процесі розробки та реалізації програми «Сучасна освіта», зокрема в ініціації

проекту «Паспорт професії». З'ясовано, що в розробці професійних стандартів туристських кадрів для постіндустріального виробництва безпосередню участь мають брати саме роботодавці; структурними складниками ринку кваліфікацій є освітні компетенції професійного стандарту, базові професійні компетенції; обов'язкові особистісні та соціальні компетенції для успішного виконання певного виду економічної діяльності на сучасному виробництві. Перспективами цього дослідження є розробка професіограм та психограм туристських кадрів для бакалаврського та магістерського рівнів з урахуванням вимог роботодавців, академічної спільноти та стейкхолдерів.

Список використаних джерел:

1. Богданов О.В. Розвиток механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів для регіону : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2008. 19 с.
2. Діденко Н.Г. Теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2008. 40 с.
3. Комар Ю.М. Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2009. 40 с.
4. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку механізму державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2011. 40 с.
5. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : монографія / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк : СПД Купріянов В.С., 2010. 395 с.
6. Токарева В.І. Теоретичні і практичні засади формування і розвитку механізмів державного регулювання підготовки управлінського персоналу в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2006. 40 с.
7. Толочек В.А. Современная психология труда : учебное пособие. Санкт Петербург : Питер, 2005. 479 с.

References:

1. Bogdanov O.V. (2008) Rozvytok mekhanizmv derzhavnoho upravlinnya pidhotovkoyu upravlins'kykh kadriv dlya rehionu [Development of Public Administration Mechanisms for Management Training for the Region]. Ph.D thesis : 25.00.02, press Donetsk. state. Univ. Donetsk, 19 p. (In Ukrainian).
2. Didenko N.G. (2008) Teoretyko-metodolohichni zasady rozrobky ta funktsionuvannya mekhanizmv derzhavnoho upravlinnya v systemi sotsial'noho partnerstva [Theoretical and methodological foundations of the development and functioning of mechanisms of public administration in the system of social partnership]. Doctor of Science in Government : 25.00.02, press. Donetsk. state. Univ. Donetsk, 40 p. (In Ukrainian).
3. Komar Yu.M. (2009) Naukovi zasady innovatsiynykh mekhanizmv derzhavnoho upravlinnya pidhotovkoyu studentiv upravlins'kykh spetsial'nostey [Scientific principles of innovative mechanisms of public administration training of students of administrative specialties]. Doctor of Science in Civil Engineering : 25.00.02, press. Donetsk. state. Univ. Donetsk, 40 s. (In Ukrainian).
4. Lyubchuk O.K. (2011) Teoretyko-metodolohichni zasady funktsionuvannya ta rozvytku mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya neperervnoyu osvityou v Ukrayini ta yiyi rehionakh [The-

oretical and methodological principles of functioning and development of the mechanism of state management of continuous education in Ukraine and its regions]. Ph.D thesis: 25.00.02, press Donetsk. state. Univ. Donetsk, 40 p. (In Ukrainian).

5. Lyubchuk O.K. (2010) Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnya neperervnoyu osvitoyu v Ukrayini ta yiyi rehionakh [Theoretical and methodological foundations of public administration of continuous education in Ukraine and its regions] : monograph. Donetsk : SPD Kupriyanov V.S., 395 p. (In Ukrainian).

6. Tokarev V.I. (2005) Naukovo teoretychni zasady formuvannya i funktsionuvannya systemy pidgotovky upravlins'koho personalu v Ukraini [Science-theoretic ambush of the form and function of the system and training of management personnel in Ukraine] : monograph. Donetsk : TOV "Al-mateo", 328 p. (In Ukrainian).

7. Tolochok V.A. (2005) Sovremennaya psikhologiya truda [Modern psychology of labor] : a textbook. St. Petersburg : Peter, 479 p. (In Russian).



УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-93-99>

А. М. Мальцева, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано, що результативності, ефективності і якості в управлінських рішеннях можна досягти лише, якщо дотримуватися певного порядку при їх підготовці, прийнятті та втіленні. Щоб цього досягти, треба забезпечити встановлення порядку виконання відповідних процедур, що стосуються збирання, руху, зберігання, обробки, аналізу даних, забезпечення нею підрозділів і тих, хто є окремими виконавцями та визначають решту дій, що зумовлює потреба вирішити певні завдання. Визначено фактори високого рівня якості управлінських рішень, що забезпечується: високим науково-технічним рівнем управлінської діяльності, а отже, сучасною методикою, алгоритмами і технічними засобами на всіх стадіях управлінської діяльності; високою технологічною культурою управлінської сфери, що можлива при достатній загальній культурі; необхідним інформаційним забезпеченням управлінського процесу, який передбачає відповідні технічні засоби збирання, передавання, оброблення, збереження і пошуку даних, які потрібні, розвинену комунікаційну систему і відповідну інфраструктуру для того, щоб упорядковувати інформаційні потоки; достатнім систематизуванням, формалізацією і стандартизацією управлінського процесу, що дає змогу «не винаходити велосипед»; організаційними формами управлінської діяльності, її адекватними завданнями, раціональним синтезом, що поєднує централізацію і децентралізацію управлінської діяльності; інтенсифікацією управлінського процесу, скороченням терміну управління; скороченням термінів, в які мають відбутися перехідні процеси за втілення рішень, уникнувши «розмивання» суті рішень, коли вона доводиться до тих, хто безпосередньо їх виконує; розробкою управління рішень у системі, враховуючи увесь управлінський ланцюжок; умінням виокремлення

© **А. М. Мальцева, 2019**

Механізми державного управління

з усього головного і найважливішого. Запропоновано схему розробки і реалізації управлінського рішення у сфері публічної служби. Виявлено, що для того, щоб здійснити оптимальну оцінку, необхідна перевірка того, наскільки ефективними є управлінські рішення. Водночас варто взяти до уваги низку соціальних та психологічних аспектів проблемних питань.

Ключові слова: державне управління, публічна служба, розвиток України, державний менеджмент, управлінські рішення.

A. M. Maltseva. Development and implementation of the management decision in the field of public service at the modern stage of Ukraine development

The article shows that the effectiveness, efficiency and quality of management decisions can only be achieved if they follow a certain order in their preparation, adoption and implementation. In order to achieve this, it is necessary to ensure that procedures are in place for collecting, moving, storing, processing, analyzing data, providing units and those who are individual contractors, and determining the rest of the actions that necessitate certain tasks. The factors of high level of quality of managerial decisions are provided, which are ensured by: high scientific and technical level of managerial activity, and, consequently, by modern methodology, algorithms and technical means at all stages of managerial activity; high technological culture of the administrative sphere, which is possible with a sufficient general culture; the necessary information support for the management process, which includes the appropriate technical means of collecting, transmitting, processing, storing and retrieving the data that are needed, a developed communication system and the appropriate infrastructure in order to streamline information flows; sufficient systematization, formalization and standardization of the management process, enabling "not to invent a bicycle"; organizational forms of management activity, its adequate tasks, rational synthesis combining centralization and decentralization of management activity; intensification of the management process, shortening of the management period; shortening the time-frame for transitional processes for the implementation of decisions, avoiding the "erosion" of the essence of decisions when it comes to those who directly implement them; development of system management, taking into account the whole management chain; the ability to stand out from everything important and most important. The scheme of development and implementation of management decision in the sphere of public service is offered. It has been found that in order to make an optimal assessment, it is necessary to check the effectiveness of management decisions. At the same time, a number of social and psychological aspects of problematic issues should be taken into account.

Key words: public administration, public service, development of Ukraine, public management, administrative decisions.

Постановка проблеми. Передумови й ознаки виникнення інноваційного характеру управління в наш час представлені новими зв'язками, новими управлінськими інструментами, організаційними схемами і суспільними процесами. Потреби управлінських інновацій викликають появу новітніх цілей та управлінських задач, функцій та інструментів, через які вони здійснюються, зумовлюють необхідність у цілеспрямованості управлінської діяльності, спрямованої на кращі результати, які відбуваються у процесах та мають керовані системи. Вивчення способів розвитку управлінських систем, їх методологічний та організаційний супровід для того, щоб проводити належну інноваційну модернізацію чинних чи побудову новітніх управлінських систем, варто розуміти як пріоритетні напрями управлінської діяльності у наш час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти цієї проблематики досліджували такі науковці, як В. Бакуменко, О. Воробйова, В. Горбатенко, Ю. Сурмін та ін. Проте дослідження із вказаної тематики постійно перебуває в полі зору сучасних дослідників, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті – з'ясувати особливості розробки та реалізації управлінського рішення у сфері публічної служби на сучасному етапі розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Результативності, ефективності й якості в управлінських рішеннях можна досягти, якщо дотримуватися певного порядку у процесі їх підготовки, прийняття та втілення. Щоб цього досягти, треба забезпечити встановлення порядку виконання

Механізми державного управління

відповідних процедур, що стосуються збирання, руху, зберігання, обробки, аналізу даних, забезпечення нею підрозділів і тих, хто є окремими виконавцями та визначають решту дій, що зумовлює потребу вирішити певні завдання.

Як зазначає В. Бакуменко, «еволюція сучасного суспільства зумовлена комплексним впливом сукупності найважливіших тенденцій та факторів, що визначають прогресивний розвиток його економічної, політичної, соціальної та духовної сфер. Цей вплив проектується адекватно у стратегічних пріоритетах реформування системи публічного управління» [1]. Цієї думки дотримується й О. Воробйова, яка зазначає, що «зміни, що відбуваються в українському суспільстві, вимагають модернізації системи державного управління, а це, своєю чергою, відкриває можливості для її новітнього розвитку в сучасних умовах суспільного розвитку» [2].

Основою діяльності будь-якого органу управління є прийняття та реалізація управлінського рішення. Проте цей процес має свої відмінності і особливості залежно від рівня управління. Так, на центральному рівні органи влади приймають певні рішення, які реалізуються відповідними структурними підрозділами та іншими ієрархічно підпорядкованими структурами. Від того, як здійснюється реалізація рішення, залежить ефективність управління [3].

Процес управління можна представити у вигляді трьох складових блоків: визначення курсу дій, розробка і прийняття рішення, організація його виконання [4]. Якщо хоч один із цих блоків буде слабким, зазвичай знижуватиметься якісний рівень управлінської діяльності. Цей показник зростатиме, коли процес роботи держслужбовця буде забезпечений:

- високим науково-технічним рівнем управлінської діяльності, а отже, сучасною методикою, алгоритмами і технічними засобами на всіх стадіях управлінської діяльності;
- високою технологічною культурою управлінської сфери, що можлива при достатній загальній культурі;
- необхідним інформаційним забезпеченням управлінського процесу, який передбачає відповідні технічні засоби збирання, передавання, оброблення, збереження і пошуку даних, які потрібні, розвинену комунікаційну систему і відповідну інфраструктуру для того, щоб упорядковувати інформаційні потоки;
- достатнім систематизуванням, формалізацією і стандартизацією управлінського процесу, що дає змогу «не винаходити велосипед»;
- організаційними формами управлінської діяльності, її адекватними завданнями, раціональним синтезом, що поєднує централізацію і децентралізацію управлінської діяльності;
- інтенсифікацією управлінського процесу, скороченням терміну управління;
- скороченням термінів, в які мають відбутися перехідні процеси за втілення рішень, уникнувши «розмивання» суті рішень, коли вона доводиться до тих, хто безпосередньо їх виконує;
- розробкою управління рішень у системі, з огляду на весь управлінський ланцюжок;
- умінням виокремлення з усього головного і найважливішого.

Рівень складності завдань держуправління передбачає системний підхід до підготовчого етапу і втілення рішень управлінського характеру, який передбачається: розглядом об'єкта управління як системи; зарахуванням питання, що винесене на розгляд, до окремого управлінського рівня, що є складником управлінської системи загалом; локалізацією становища в системі, яка досліджується; типізацією ухвалення рішень, окреслюючи в цих межах загальні для вирішення завдання у межах системи, що досліджується.

На рис. 1 наведено схему розробки і реалізації управлінського рішення у сфері публічної служби.

Моніторинг, спрямований на проблеми, поєднує визначання цілей (або їх комплексу), суті, передбачення подальших подій і окреслення проблемного питання. Одне з головних

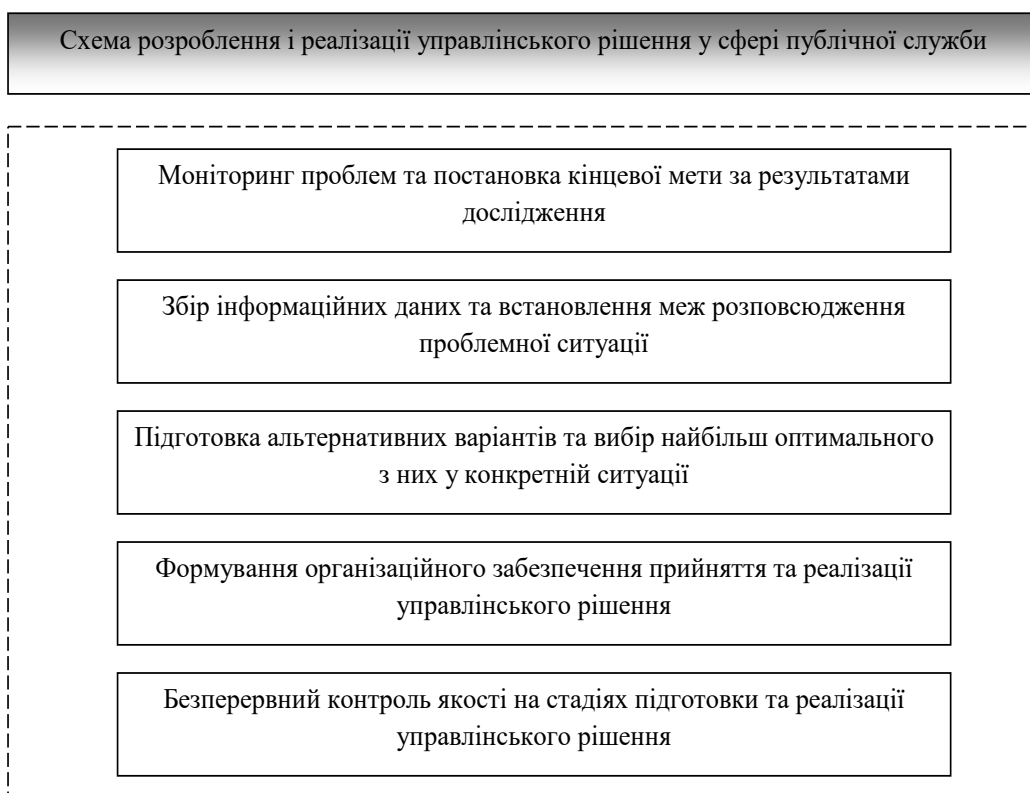


Рис. 1. Схема розробки і реалізації управлінського рішення у сфері публічної служби*
* – власна розробка автора

завдань під час розробки сценарію – визначити фактори, якими характеризується становище і передбачений сценарій наступних подій, визначити альтернативи розвитку їх перетворень. Передбачення сценарію розвитку становища відбувається здебільшого у процесі використання засобів, якими оперують ситуаційний аналіз та експертна оцінка, що дає змогу враховувати та проводити аналіз як кількісної, так і якісної інформації.

Другий етап представлений отриманням, обробкою і аналізом кількісних і якісних даних, необхідних, щоб розробляти і приймати адекватні рішення. У процесі прийняття управлінського рішення органами державної виконавчої влади використовується значний обсяг інформації. В залежності від використання у процесі прийняття певних управлінських рішень її можна поділити на такі типи:

- корисна інформація – інформація, необхідна в процесі прийняття управлінського рішення (її відсутність не може кардинально позначатися на результаті прийнятого управлінського рішення, а наявність може підвищити його якість). Однак необхідно брати до уваги, що ентропія при одержанні нової інформації зумовлює зростання рівня невизначеності (при цьому важливо знайти оптимальне співвідношення кількості нової корисної інформації й зростаючого в процесі її накопичення рівня невизначеності);

- необхідна інформація – інформація, без якої неможливо прийняти відповідне управлінське рішення, результатом якого буде досягнення визначеної на першому етапі процесу його прийняття мети;

Механізми державного управління

– надлишкова інформація – інформація, що не потрібна для прийняття цього управлінського рішення (або така, що є неадекватною, недостатньою, несвоєчасною).

Основна умова, що дає змогу приймати управлінські рішення, – отримання усіх необхідних даних, тобто інформаційне забезпечення. Водночас збирання лише їх частки необхідне, проте це недостатня умова організаційного забезпечення приймання якісних управлінських рішень. Зібрані дані вважатимуться достатніми за умови, що вони мають доволі високий рівень вірогідності. Проте вони не будуть повними, якщо не буде зібрано корисну інформацію (за умови, що вони є достатніми). Всі дані (насамперед, необхідні та корисні) мають бути відповідними критеріям, які являють собою адекватність, своєчасність і вірогідність. Надлишковість інформації, щоб вирішити конкретну проблему, теж може бути відповідною цим вимогам, але якщо вона не відповідає хоч б якійсь із них, відразу робить ці дані надлишковими.

Отже, причини відхилень у властивостях інформаційних даних можуть бути представлені:

- недостатнім аналізом (що вимагає детальнішого і ретельного аналізу наявних даних);
- викривленістю у розумінні даних (дані занадто агреговані й дають змогу зрозуміти проблему, що досліджується, загалом, отже, необхідна консультація фахівця з цієї проблеми, зокрема, із зовнішніми консультантами);
- нестачею інформаційних даних і – в окремому випадку – невчасністю отриманої інформації (необхідних додаткових, за змогою, корисних даних, налагоджений документообіг, визначене коло осіб, що є відповідальними, постачають потрібні дані у зазначений строк);
- надлишковістю даних (виділення лише тих даних, що необхідні для ухвалення рішень).

Оперативне отримання необхідних даних, їхні показники адекватності і вірогідності залежні від числа учасників формування певних даних та їх обробки. З цієї причини для того, щоб досягти економії (як прямого, так і непрямого характеру), потрібно сприяти визначенню оптимальної кількості стадій отримання даних (учасників, через яких проходять дані), тобто комунікативного процесу. Тому треба визначити дані, необхідні для того, щоб прийняти відповідні рішення, враховуючи їх вартість. Рішення отримати додаткові дані має сприйматися як результат балансу витрат і вигод, якими забезпечується отримання відповідних даних.

Стадія, на якій генеруються альтернативні варіанти рішень, може відбуватися безпосередньо або через спеціальні експертні процедури. Процедурами, під час яких генеруються альтернативні варіанти, можуть передбачатися спеціальна організація та експертизи із застосуванням методик, схожих на «мозковий штурм», створюються автоматизовані системи формування альтернатив у складному випадку. У разі генерування альтернатив рішень управління повністю мають застосовуватися дані про процес ухвалення рішень, результат моніторингу і оцінювання становища, результати діагностування і передбачення розвитку становища за різних альтернатив розвитку подій, які прогнозуються.

Після розробки альтернатив рішень управлінського характеру, що представлені як ідеї, концепції, можлива технологічна послідовність етапів, способів втілення запропонованих рішень, які є можливими, треба провести аналіз, щоб виключити неконкурентоспроможні варіанти. У процесі відбору головних варіантів рішень управлінського характеру треба врахувати досить високу оцінку порівняння та відсутні повтори, щоб досягти достатньої повноти, водночас без надмірності, спектру альтернатив у рішеннях, які відібрані для детальнішого опрацювання.

Експертизи, що передбачають порівняльну оцінку альтернатив впливів управління, здійснюють оцінювання втілення аналізованих впливів і досягання за їх допомоги визначених

Механізми державного управління

цілей і разом із тим дають змогу проранжувати їх з огляду на готову систему оцінювання відповідно до різного рівня забезпечення очікуваної цілі, необхідних ресурсних витрат і найімовірніших сценаріїв розвитку становища.

У разі ухвалення рішень управлінського характеру з високим ступенем важливості до речно застосовувати спільні експертизи, які сприяють більшій обґрунтованості і зазвичай більшій ефективності рішень, що були прийняті. Слід створити експертну комісію, до якої входили б компетентні спеціалісти, що мають досвід роботи як експерти усіх основних аспектів аналізованого питання, задля забезпечення ефективної взаємодії експертів, якщо це передбачає технологія здійснення експертизи. Оброблення індивідуальних оцінок експертів для формування судження експертів, що буде дієвим, має проводитися відповідно до певних алгоритмів.

Здійснюючи порівняльну оцінку альтернатив, можна послуговуватися спеціально розробленими оціночними системами, насамперед, у разі багатокритеріального оцінювання. До того ж проведена експертиза може передбачати необхідність розробити оціночну систему. Колективній експертизі відводиться вагомий роль в інструментарії ухвалення значимих рішень управління.

У межах етапів прийняття і реалізації управлінських рішень приймають рішення (обирають один, найефективніший варіант), доводять управлінські рішення до виконавця, складають план, як втілити управлінські рішення, організують виконання рішень управління, контролюють те, як виконується управлінське рішення. Для того, щоб ухвалити рішення, необхідні дані наукового (ноу-хау), нормативного, інструктивного, правового, статистичного, планового характеру та інші види інформації про те, як було проаналізовано процес, спрогнозовано процес, виявлено проблемну ситуацію, сформовано цілі, як шукали та формували альтернативні рішення, ставили задачі, погоджували і затверджували рішення, обирали рішення, формували та коригували план його втілення, вели облік, контролювали та аналізували процес втілення, координували реалізацію рішення.

Коли настає етап ухвалення рішення, серед обраних альтернатив реалізації мети обирають кращий. Аналізувати, оцінювати і визначати краще рішення варто, керуючись певними принципами (своєчасність, здійсненність і регуляторність) і використовуючи відомі кількісні методи на базі обраних параметрів. Найкращим вважають варіант, що дає змогу забезпечити максимальний рівень реалізації цілі із мінімальними ресурсними витратами (економічними, фінансовими, трудовими та ін.).

Останній етап у прийнятті управлінських рішень стосується контролю та оцінки того, як виконується рішення. Здійснюючи контроль, виконують пошук відхилень і вносять корективи, що сприяє повній реалізації рішення. Контроль уможливує встановлення так званого зворотного зв'язку керуючої і керованої систем.

Щоб здійснити оптимальну оцінку, необхідна перевірка того, наскільки ефективними є управлінські рішення. Водночас варто взяти до уваги низку соціальних та психологічних аспектів проблемних питань, адже сукупність заходів для поліпшення організаційних процесів у роботі й управлінні має спричинити не лише збільшення числа рішень, економію в живій і уречевленій праці, а й поліпшення психологічного клімату, взаємовідносин співробітників, зростання задоволеності працею.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, дедалі очевиднішим стає те, що гарантією соціально-економічного і політичного розвитку є тільки посилене задіяння управлінського ресурсу, інакше буде неможливою реалізація об'єктивних можливостей нового суспільства. Щоб забезпечити високу якість та ефективність будь-якого різновиду людської діяльності, необхідно підвищити ефективність та якість управ-

лінської роботи. Тому підвищити якість й ефективність управління, поліпшити функціональну результативність роботи держапарату – важливе політичне, економічне та організаційне завдання сучасності. Через те, що зросла роль прогнозу в ухваленні державних управлінських рішень із метою підвищити їх ефективність, з'явилася потреба моделювати всі види роботи та розширити роль, яку відіграють вчені у розробці та ухваленні рішення.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В.Д. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 21–28.
2. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
3. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування : навч. посібник. Київ : МАУП, 2005. 152 с.
4. Сурмін Ю. Системний аналіз у державному управлінні: від ментальної декларації до популярних технологій. *Актуальні проблеми державного управління* : Збірник наукових праць. Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2001. Вип. 3(6). С. 14–32.

References:

1. Bakumenko V.D. (2015) Paradyhma innovatsijnoho rozvytku suspil'stva: suchasni kontseptsii reformuvannia publichnoho upravlinnia [The paradigm of innovative development of society: modern concepts of reforming public administration]. *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia [The efficiency of public administration]*. Vol. 43. PP. 21–28.
2. Vorobjova O.P. (2015) Suchasni upravlins'ki modeli New Public Management i Good Governance ta ikh zaprovadzhenia v Ukraini [Modern management models of New Public Management and Good Governance and their implementation in Ukraine]. *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia [Efficiency of public administration]*. Vol. 42. PP. 230–234.
3. Horbatenko V.P. (2005) Politychne prohnozuvannia [Political forecasting]. Kyiv : MAUP. 152 p.
4. Surmin Yu. (2001) Systemnyj analiz u derzhavnomu upravlinni: vid mental'noi deklaratsii do populiarnykh tekhnolohij [System Analysis in Public Administration: From Mental Declaration to Popular Technologies]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia [Actual Problems of Public Administration]*. Vol. 3(6). PP. 14–32.

О. В. Марухленко, кандидат економічних наук,
докторант
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНВЕСТИЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті узагальнюються підходи до розуміння механізмів державного управління, розглядаються зміст та структура інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку з огляду на сучасні трактування соціального розвитку, відповідальність різних рівнів державного управління за підвищення розвитку соціального потенціалу. Питання про механізми є однією з центральних проблем державного регулювання будь-яких суспільних процесів. У науковій літературі з державного управління пропонуються різноманітні підходи до розуміння сутності та призначення механізмів державного управління. Інструментарій забезпечення ефективного соціального розвитку сфокусований на теоретико-методичному обґрунтуванні механізмів управління просторово-економічними трансформаціями. Недостатня ефективність соціальної політики на окремих територіях України зумовлена відсутністю дорожніх карт координації регіональних структур, бізнесу і громадянського суспільства з метою результативності просторових трансформацій. Незбалансованість господарювання зумовлює збереження диспропорцій у просторовому розвитку, що, своєю чергою, уповільнює темпи розвитку соціального потенціалу. Необхідна модернізація господарювання в напрямі оптимізації територіальних трансформацій у частині поновлення методологічної бази регіональної економіки як науки.

Розглядаючи механізми публічного управління щодо суспільного розвитку, варто, насамперед, звернути увагу на загальні орієнтири діяльності управлінської системи, які відображають її найбільш істотні характеристики, що впливають із теорії та методології державного управління. Складність формування, застосування та оцінювання механізмів публічного управління суспільного розвитку полягає в неоднозначності розуміння сутності самого поняття «суспільний розвиток». Отже, суспільний розвиток безпосередньо пов'язаний із поняттям «добробут населення» та визначає абсолютний і відносний рівень забезпечення потреб людини (сім'ї) матеріальними і нематеріальними, зокрема духовними, благами порівняно зі стандартами та нормами, прийнятими в конкретному суспільстві або соціальній групі, а також порівняно з міжнародними стандартами.

Ключові слова: інвестиції, механізм, державне управління, суспільний розвиток, публічна політика.

O. V. Marukhlenko. Investment mechanism of public social development policy

The article generalizes approaches to understanding the mechanisms of public administration, examines the content and structure of the investment mechanism of public policy of public development in view of modern interpretations of social development, the responsibility of different levels of public administration for improving the development of social potential. The question of mechanisms is one of the central problems of state regulation of any public process. The scientific literature on public administration offers a variety of approaches to understanding the nature and purpose of mechanisms of public administration. The toolkit for ensuring effective social development is focused on the theoretical and methodological substantiation of mechanisms for managing spatial and economic transformations. The lack of effectiveness of social policy in some territories of Ukraine is caused by the lack of roadmaps for coordination of regional structures, business and civil society in order to effect spatial transformations. The imbalance of management causes the preservation of disparities in spatial development, which, in turn, slows the pace of development of social potential. It is necessary to modernize the economy in the direction of optimization of territorial transformations in the part of updating the methodological base of the regional economy as a science.

© **О. В. Марухленко, 2019**

The spatial component, as a focus in the study of economic transformations, necessitates the reformation of methodological approaches to mechanisms for ensuring effective management of the socio-economic development of domestic regions. In the face of resource scarcity, there is a need to create additional growth drivers in the region, contributing to the effective use of the competitive advantages of individual territories. In this case, drivers are not always straightforward, as they are oriented to more developed territories; In addition, there is a current deficit of resources, replenished by the periphery. However, traditionally large regional centers form a centripetal vector of polarized territorial development. The need to address the negative effects of the existing imbalance in regional development management remains an urgent problem.

Key words: investments, mechanism, public administration, community development, public policy.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 1 Конституції України Україна є соціальною державою. До пріоритетних засад такої держави належить забезпечення загального або суспільного добробуту та розвитку. Загалом рівень добробуту населення визначається обсягом і структурою споживання, сукупністю поточних доходів і накопичень, забезпеченістю житловими умовами тощо і слугує однією з важливих характеристик умов життя населення, його соціальної захищеності. Дослідження демонструють тісний зв'язок суспільного розвитку з темпами економічного зростання та стратегіями соціального захисту.

Згідно зі ст. 11 Закону України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначено, що одним з основних завдань державної політики є забезпечення підвищення добробуту народу з метою повноцінного економічного розвитку та інтеграції економіки України у світову економічну систему. Таким чином, підвищення рівня суспільного розвитку є актуальним завданням як економічної, так і соціальної політики української держави. Це актуалізує потребу в осмисленні питань формування, застосування та оцінювання результативності саме інвестиційних механізмів публічної політики забезпеченням суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним розробкам механізмів державного управління присвячено роботи вітчизняних дослідників Г. Атаманчука, О. Амосова, В. Бакуменка, В. Князева, В. Мельниченка, О. Оболенського, Г. Одинцової та ін. Трансформація українського суспільства актуалізувала пошуки нових наукових підходів до управління соціальним розвитком, що знайшло своє висвітлення в працях таких науковців, як В. Гілко, А. Михненко, А. Решетніченко, С. Серьогін та інші. До наукових праць, в яких розкриваються теоретико-методологічні засади розбудови системи соціального захисту та соціальної політики загалом, висвітлюються проблеми використання різних форм і методів управління в соціогуманітарній сфері, належать монографії, окремі наукові та науково-методичні роботи В. Гошовської, М. Кравченко, Е. Лібанової, О. Палій, П. Ситніка, В. Скуратівського, А. Тамма, В. Трощинського, П. Шевчука, О. Яременка та інших науковців.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи механізми публічного управління щодо суспільного розвитку, варто, насамперед, звернути увагу на загальні орієнтири діяльності управлінської системи, які відображають її найбільш істотні характеристики, що впливають із теорії та методології державного управління. Складність формування, застосування та оцінювання механізмів публічного управління суспільного розвитку полягає в неоднозначності розуміння сутності самого поняття «суспільний розвиток». У межах загальноприйнятого погляду на суспільний розвиток як на добробут населення і трактування його через категорії потреб та блага індикаторами суспільного розвитку є:

- рівень доходів на душу населення, забезпечення домогосподарств матеріально-технічними ресурсами;

Механізми державного управління

- рівень диференціації населення за доходами та споживанням;
- прожитковий мінімум;
- абсолютний та відносний рівень бідності;
- життєвий стандарт (норматив споживання).

Отже, суспільний розвиток безпосередньо пов'язаний із поняттям «добробут населення» та визначає абсолютний і відносний рівень забезпечення потреб людини (сім'ї) матеріальними і нематеріальними, зокрема духовними, благами порівняно зі стандартами та нормами, прийнятими в конкретному суспільстві або соціальній групі, а також порівняно з міжнародними стандартами.

Державне управління забезпеченням суспільного розвитку являє собою механізм реалізації цілей економічної та соціальної політики, заснованих на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, добробуту, зайнятості населення, їх соціальної підтримки. При цьому, за визначенням В. Скуратівського та А. Скуратівського, соціальна політика має будуватися на трьох основних принципах:

- 1) пріоритетність проблем соціальної захищеності населення;
- 2) підвищення ролі особистого трудового доходу в задоволенні соціально-культурних і побутових потреб населення та ліквідації на цій основі утриманства;
- 3) організація нового механізму фінансування соціальної сфери, тобто перехід від державного патерналізму до соціального партнерства.

Публічне управління суспільного розвитку має спиратися як на загальні, так і спеціальні механізми управління. Завданням управління суспільним розвитком є конкретизація генеральних цільових настанов вищого державного рівня з урахуванням сформованої системи державного управління, місцевого самоврядування, а також соціально-економічних умов і обмежень, наявних у державі та притаманних соціальній сфері. Об'єктами управління мають стати як рівень доходів, так і доступність важливих для збереження та накопичення людського капіталу благ, зокрема освітніх, медичних та соціальних послуг.

Інвестиційний механізм суспільного розвитку України нині є відкритою системою з нечіткими межами, що зумовлено багатосуб'єктністю, багаторівневістю, слабкою структурованістю соціальної сфери і неоднозначним розумінням суспільного розвитку як об'єкта управління. Підвищення розвитку соціального потенціалу можливе лише за умови розмежування управлінської діяльності як за об'єктами впливу, так і за проблематикою, без чого неможливо визначити межі управління.

Таким чином, розглянемо детальніше організаційну структуру інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку. У дослідженнях науковців опис організаційної структури механізму публічної політики найчастіше починається з визначення її елементів [1–3]. О. Федорчак як головні елементи виділяє такі: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення. При цьому вона зазначає, що склад механізму державного управління певної сфери суспільного розвитку змінюватиметься залежно від особливостей тієї чи іншої сфери [4].

Л. Приходченко виділяє в механізмах публічної політики цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові частини. Вона зазначає, що цільова складова частина є первинним елементом структури механізму. Правова частина другої складової частини визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина другої складової частини формується завдяки розпорядженням та рішенням місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим зумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму публічного управління. Призначення організаційної складової частини полягає у визначенні прав,

обов'язків, компетенції та відповідальності у процесі формування і прийняття управлінських рішень. Взаємозв'язок організаційної і нормативно-правової складників проявляється в тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції встановлюють межі, але не визначають внутрішній зміст. Останнє саме і відбувається в процесі функціонування організаційної складової частини. Сутність економічної складової частини полягає у вартісному оцінюванні результатів управлінського процесу, відповідно, її призначення полягає в оцінці ефективності управлінських рішень. Обов'язковою складовою частиною будь-якого механізму публічного управління є інформаційна, що фактично має наскрізну дію. Змістовна характеристика цього складника містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки [5].

Л. Приходченко звертає увагу на те, що кожен складник має своє призначення, зміст, методи функціонування, впливає на одну із суттєвих характеристик управлінського процесу, а їх оптимальне поєднання забезпечує формування ефективних управлінських рішень [6].

Н. Мирна визначає структуру комплексного механізму формування та реалізації державної регіональної політики як сукупність кількох основних складових частин, що є окремими механізмами, об'єднаними в систему правових, інституційних, організаційних та фінансових засобів, які мають використовуватися в комплексі, що й забезпечить досягнення цілей державної регіональної політики, сприятиме підвищенню її ефективності [7].

В. Боделан розглядає організаційну структуру механізму публічного управління як сукупність управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі. На його думку, вона характеризує відносно сукупності ланок та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині цієї системи. За основу її взаємодії і координації взято цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони зумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи й архітектуру цієї системи. Тобто органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура, побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури. Він вказує, що практика переконливо свідчить, що формування організаційно-функціональної структури має здійснюватися за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» таким шляхом:

- виділення цілей і під цілей;
- визначення функцій і підфункцій, необхідних для реалізації цілей та підцілей;
- створення відповідних структур (суб'єктів) для виконання визначених функцій [8].

З огляду на вищевикладені уявлення різних дослідників щодо структури механізму публічного управління, можна зробити такі висновки:

- основний акцент робиться на складниках (елементах) механізму, при цьому їх опис має досить загальне спрямування;
- менше уваги приділяється взаємозв'язкам складників механізму;
- не завжди виділяються як окремі складники мета (цілі) та суб'єкти механізму;
- не простежується чіткий взаємозв'язок між визначенням механізму публічного управління та його структурою;
- функції визначають організаційну структуру механізму публічного управління та зумовлюють необхідність певних суб'єктів управління;
- органічний взаємозв'язок організаційної і функціональної структури механізму на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як його організаційно-функціональна структура.

Проте сучасний стан вітчизняної економіки вимагає реалізації структурних перетворень інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку, спрямованого на формування конкурентоспроможного середовища, що базується на інноваційній основі такого механізму. У сучасних умовах особливо актуальними стають розробка і реалізація механізмів активної державної політики в інвестиційній сфері, а також гнучкої системи взаємодії ринкових структур та державного регулювання.

Система формування та реалізації інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку має бути побудована за допомогою трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складників.

Перший складник – це основні чинники, від яких залежать зміст інвестиційної політики і, відповідно, механізм її реалізації.

Другий складник представляє безпосередньо етапи формування публічної політики суспільного розвитку.

Третій складник інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку мають утворювати засоби, за допомогою яких передбачається досягнення цілей такої політики.

Таким чином, під інвестиційним механізмом публічної політики суспільного розвитку варто розуміти систему правових, організаційних та соціально-економічних заходів, які сприяють формуванню конкурентоздатного виробництва та підвищенню його ефективності. Динамічність інвестиційного процесу зумовлює наявність гнучких форм його організації та управління, що, своєю чергою, вимагає комплексного регулювання основних його стадій з орієнтацією на кінцеві результати. У процесі реалізації інвестиційної діяльності всі її учасники використовують поєднання різних методів із відповідною різноманітністю форм, стимулів і обмежень. Все це, безумовно, відображає складність як самого інвестиційного процесу, так і механізму реалізації публічної політики суспільного розвитку, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі органів влади та управління на розвиток інвестиційного процесу в напрямі, заданому стратегічними документами соціально-економічного розвитку. З огляду на таке розуміння сутності розглянутого механізму, тим самим можна підкреслити, що інвестиційна політика є частиною регіональної соціально-економічної політики, тому її реалізація має бути спрямована на досягнення цілей соціально-економічного розвитку.

Під інвестиційним механізмом реалізації публічної політики суспільного розвитку необхідно розуміти сукупність методів та систем, що забезпечують їх дію, за допомогою яких органи державного управління впливають на учасників інвестиційного процесу з метою вирішення першочергових завдань соціально-економічного розвитку.

Зміст інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку можна охарактеризувати як процес концентрації та мобілізації інвестиційних ресурсів, організації контролю за їх ефективним використанням, вироблення регулюючих впливів, спрямованих на посилення позитивних тенденцій економіки загалом.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Наведене в дослідженні розуміння змісту інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку дає змогу виділити основні його структурні складники, кожен з яких має самостійний зміст і значення, що реалізовується в різних формах і за допомогою різноманітних методів.

Функції, які покликані виконувати цей механізм:

- упорядкування відтворювального процесу за допомогою формування сприятливого інвестиційного середовища та відповідної системи державного регулювання;
- реалізація інвестиційного потенціалу території;

Механізми державного управління

- формування мотиваційного механізму процесу інвестування;
- зниження можливих або очікуваних протиріч економічних інтересів щодо суб'єктів інвестиційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Вісник АМСУ*. 2013. № 2 (9). С. 106, 107.
2. Оболенський О.Ю. Системна концепція категорії «механізми державного управління». *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 10. С. 81, 82.
3. Ковальська Н. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління системою професійної підготовки в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2 (54). С. 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_4.
4. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
5. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. № 2. С. 108–110.
6. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_1_20.pdf.
7. Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 55.
8. Кунев Ю.Д. Управление в таможенной службе. URL: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/t>.

References:

1. Chechel O.M. (2013) *Pryntsypy ta mekhanizm derzhavnoho rehulivannia ekonomiky* [Principles and mechanism of state regulation of economy]. *Visnyk AMSU* [AMSU Bulletin]. Vol. 2(9). Pp. 106–107 [Ukraine]
2. Obolenskyj O.Yu. (2011) *Systemna kontseptsiia katehorii "mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia* [The system concept of the category "mechanisms of public administration]. *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investment: practice and experience]. Vol. 10. Pp. 81–82 [Ukraine]
3. Kovalska N. (2014) *Teoretyko-metodolohichni zasady mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia systemoiu profesijnoi pidhotovky v Ukraini* [Theoretical and methodological foundations of the mechanisms of state management of the system of vocational training in Ukraine]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia* [Actual problems of public administration]. Vol. 2(54). Pp. 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_4 [Ukraine]
4. Fedorchak O.V. (2008) *Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia* [Classification of mechanisms of public administration]. *Demokratychnе vriaduvannia* [Democratic governance]. Vol. 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf [Ukraine].
5. Prykhodchenko L.L. (2009) *Struktura mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia: vzaiemozv'iazok komponentiv ta faktory vplyvu na efektyvnist* [The structure of the mechanism of public administration: the interrelation of components and factors of influence on efficiency]. *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine]. Vol. 2. Pp. 108–110.

6. Myrna N.V. (2010) *Opratsiuvannia kompleksnoho mekhanizmu derzhavnoi rehional'noi polityky* [Working out of the complex mechanism of state regional policy]. *Derzhavne budivnytstvo* [State building]. Vol. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_1_20.pdf [Ukraine]

7. Bodelan V.R. (2013) *Orhanizatsijno-funktsional'ni struktury: osoblyvosti vplyvu chynnykiv ikh pobudovy na efektyvnist' funktsionuvannia orhanizatsijnogo mekhanizmu derzhavnogo upravlinnia* [Organizational and functional structures: features of the influence of factors of their construction on the efficiency of functioning of the organizational mechanism of public administration]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice]. Vol. 3. Pp. 55.

8. Kunev Yu.D. (2006) *Upravlenye v tamozhennoj sluzhbe* [Management in the customs service]. URL: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/t> [Ukraine].



УДК 364.05(477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-106-113>

В. І. Николаєва, кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри соціології управління Донецького
державного університету управління

ПИТАННЯ ДІЄВОСТІ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються питання державного фінансування системи соціальної роботи в Україні, зокрема системи соціального захисту, тому що у Бюджетному кодексі України прописано тільки напрям «Соціальний захист і соціальне забезпечення». Проаналізовано напрями фінансування і видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП в Україні за 2014–2018 рр. Акцент зроблено на повній бюджетній самостійності і фінансовій незалежності місцевих бюджетів.

Автором проведено аналіз соціальних звітів Міністерства соціальної політики України, згідно з якими ще в 2016 р. були запропоновані умови для надання пільг у грошовій формі: оплата житлово-комунальних послуг; оплата послуг зв'язку, оплата проїзду у транспорті тощо. Насамперед, звернено увагу на надмірну кількість пільгових категорій населення в Україні, водночас деякі нужденні залишаються поза увагою державних соціальних програм.

Дієвість фінансового механізму державного управління характеризується дотриманням принципу прозорості. З огляду на прозорість бюджету України, який був здійснений і опублікований Міжнародним бюджетним партнерством (International Budget Partnership), виявлено недоліки стосовно неповної інформації про проекти.

У висновках наведено низку головних проблем щодо дієвості фінансового механізму системою соціальної роботи в Україні на всіх рівнях державного управління: національному, регіональному, місцевому (локальному) рівнях, які потребують негайного вирішення.

Ключові слова: фінансовий механізм, державне управління, державний бюджет, система соціальної роботи, соціальний захист.

© **В. І. Николаєва, 2019**

V. I. Nykolaieva. The issues on the effectiveness of the financial mechanism of public administration of the social work system in Ukraine

The article highlights the issues of state financing of the social work system in Ukraine, the social protection system, because the Budget Code of Ukraine only spells out the direction "Social protection and social security". The directions of financing and expenditures for social protection and social security in the expenditures of consolidated budget and GDP in Ukraine for the 2014–2018 are analyzed. Emphasis is placed on full budgetary autonomy and financial independence of local budgets. The mechanism of financial assistance to local budgets from the government budget is based on a system of equalization implemented through transfers from the central government, which guarantees that each local budget will have sufficient resources to meet the levels of expenditure set by the norms.

The author analyzed the social reports of the Ministry of Social Policy of Ukraine, according to which in 2016 the conditions for providing benefits in cash were proposed: payment for housing and communal services; payment for telecommunication services, payment for transport, etc. Above all things, attention is paid to the excessive number of privileged categories of the population in Ukraine, while at the same time some of the needy remain without attention of state social programs.

The effectiveness of the public financial management mechanism is characterized by the principle of transparency. According to the review of the transparency of the budget of Ukraine, implemented and published by the International Budget Partnership, shortcomings were identified regarding: insufficient complete information on budget projects (one third of necessary data provided); lack of draft budgets; publication of data with significant delay.

The conclusions outline a number of major issues regarding the effectiveness of the financial mechanism by the social work system in Ukraine at all levels of government: national, regional, local levels that need immediate resolution.

Key words: financial mechanism, public administration, government budget, social work system, social protection.

Постановка проблеми. Роль фінансової складової частини механізмів державного управління системою соціальної роботи важко переоцінити, адже ефективність функціонування окремих її складників обмежується економічними можливостями суспільства виділяти для цього необхідні кошти. Як правило, джерелами фінансування складників системи соціальної роботи можуть бути держава, підприємства і населення, чиї частки і роль залежать від багатьох обставин: прийнятої у країні економічної моделі, принципових підходів до реалізації соціальної політики держави, рівня добробуту населення, від національних особливостей, традицій тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою розробки ефективного фінансового механізму у сфері державного управління системою соціального захисту займаються науковці, політичні діячі, громадськість. Серед них варто визначити значний інтерес таких економістів та фінансистів, як Л. Бабич, Л. Баранник, Л. Васечко, С. Горянська, І. Динь, О. Жук, Л. Клівіденко, Н. Савченко. Дослідженню проблем функціонування фінансового механізму системи соціальної роботи та окремих її складників присвячені наукові праці О. Безпалько, Н. Болотіна, М. Бойко, І. Сироти, Я. Бордіяна, С. Горбатюк, О. Горпинич, Л. Гребінь, К. Дубич, І. Карпич, Л. Приходченко, І. Іванової, Л. Тютті, П. Пилипенка, Н. Хуторян та ін.

Мета статті – охарактеризувати сучасний стан фінансування системи соціальної роботи в Україні, здійснити аналіз дієвості фінансового механізму державного управління системою соціальної роботи в Україні.

Сучасна система соціальної роботи потребує, як стверджує М. Кравченко [1], дієвого фінансового механізму державного управління, зокрема, у цьому напрямі потребують вирішення першочергові завдання:

1) запровадити соціальні стандарти забезпечення громадян соціальними послугами на рівні громади, які мають стати базисними зобов'язаннями органів місцевого самовря-

Механізми державного управління

дування та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості видатків ОТГ на соціальні послуги;

2) розробити чіткі механізми закупівлі соціальних послуг у недержавних суб'єктів бюджетним коштом;

3) зробити аналіз фактичних витрат соціальних установ із метою визначення доцільності існування мережі таких установ на місцевому рівні, виходячи зі співвідношення попиту та пропозиції на соціальні послуги, а також для формування консолідованого бюджету соціального захисту населення і розподілу його між виконавчою владою, місцевим самоврядуванням і безпосередніми отримувачами соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Простежити і проаналізувати дієвість фінансового механізму державного управління системою соціальної роботи неможливо, тому що у Бюджетному кодексі України прописано тільки напрям «Соціальний захист і соціальне забезпечення». Тому варто розглянути динаміку останніх років фінансування цієї сфери.

Видатки бюджету на соціальний захист – це кошти цільового призначення для окремих верств населення задля забезпечення необхідних стандартів та гарантій при повній, частковій або тимчасовій втраті працездатності, при безробітті з незалежних від постраждалих осіб обставин, які передбачені законом, а також за таких економічних ситуацій, як криза, зростання інфляції, спад виробництва.

Залежно від джерел формування фінансових ресурсів розрізняють державний, місцевий та недержавні механізми соціального захисту населення, від особливостей окремих функціональних форм системи соціального захисту населення залежать бюджетно-податковий, страховий, кредитний та інші механізми фінансування.

Насамперед, цілком слушною є пропозиція у цьому руслі Л. Баранник, яка наполягає на «сутності фінансового забезпечення системи соціального захисту населення як складника регуляторного механізму фінансової політики держави в умовах трансформації соціально-економічних відносин, яка полягає у використанні сукупності фінансових інститутів, у тому числі бюджетного, податкового, страхового, кредитного механізмів із метою створення належних умов розвитку соціального забезпечення як вагової функції державного управління з урахуванням динаміки показників соціально-економічного розвитку країни, у тому числі прожиткового мінімуму, середньої заробітної плати в реальному секторі економіки, бюджетній сфері, що надає змоги підвищити якість і доступність соціальних послуг» [2].

Фінансування вітчизняної системи соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюється за положеннями ст.ст. 87–91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів, соціальних фондів та інших джерел. Виділені кошти, відповідно, спрямовуються на:

- соціальний захист у разі непрацездатності;
- соціальний захист пенсіонерів;
- соціальний захист ветеранів війни та праці;
- соціальний захист сім'ї, дітей та молоді;
- соціальний захисту безробітних;
- допомогу у вирішенні житлового питання;
- соціальний захист інших категорій населення;
- фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту [3].

У цьому переліку відсутній напрям «Соціальні послуги». Спираючись на статистичні звіти Міністерства фінансів про виконання бюджету України, необхідно зазначити, що видатки за напрямом «Соціальний захист і соціальне забезпечення» впродовж останнього десятиріччя (2008–2018 рр.) займають ліву частину у зведеному бюджеті і значно перевищують

Механізми державного управління

обсяги коштів сфери освіти, охорони здоров'я і навіть економічної діяльності. Необхідно зазначити, що в умовах збройного конфлікту на сході країни видатки на оборону збільшилися майже в 2,5 раза, але витрати на соціальну сферу, у тому числі соціальний захист і соціальне забезпечення, залишаються у пріоритеті.

В аспекті з'ясування загальної оцінки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення за останні 5 років, частки щодо загальної суми видатків зведеного бюджету та ВВП (див. табл. 1), можна стверджувати, що видатки у 2018 р. збільшилися майже в 2,2 раза. Водночас частка в загальній сумі видатків зведеного бюджету та ВВП у процентному відношенні в 2018 р. залишилася на рівні 2014 р. Тобто бюджет характеризується соціальною спрямованістю. Однак значна частина – понад 55% – припадає на соціальний захист пенсіонерів.

За даними таблиці, у 2016 р. частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у ВВП та у видатках зведеного бюджету досягла максимального рівня та становила 10,84% та 30,91% відповідно, але у 2018 р. значно зменшилася порівняно з попередніми роками і мала мінімальне значення – 8,7% та 24,7%.

Водночас вже з 2016 р. почали закономірно зростати видатки на соціальний захист завдяки коштам місцевих бюджетів як наслідок фінансової децентралізації та прийнятих змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації (рис. 1). На соціальний захист у 2019 р. передбачено 322,9 млрд грн. Видатки зведеного бюджету у 2018 р. порівняно з 2014 р. збільшилися майже в 2,5 раза – з 138 млрд грн до 309,4 млрд грн. Необхідно звернути увагу, що розподіл видатків Державного та місцевих бюджетів України на соціальний захист та соціальне забезпечення за 2014–2018 рр. здійснюється зовсім нерівномірно.

Самостійність місцевих бюджетів здійснюється шляхом закріплення за ними відповідних статей доходів бюджету, а також правом місцевих органів влади планувати напрями використання бюджетних коштів згідно із законодавством України. Механізм фінансової допомоги місцевим бюджетам із Державного бюджету ґрунтується на системі вирівнювання, що здійснюється за допомогою трансфертів від центрального уряду, які гарантують, що кожен місцевий бюджет матиме достатньо ресурсів для виконання рівнів видатків, визначених нормами. Відповідно до ст. 102 Бюджетного кодексу України видатки районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення на реалізацію державних програм соціального захисту проводяться коштом субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту.

Таблиця 1

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП в Україні [4; 5]

Роки	Видатки зведеного бюджету, загалом, млрд грн	ВВП, млрд грн	Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення		
			загалом, млрд грн	частка у загальній сумі видатків зведеного бюджету, %	частка у ВВП, %
2014	523,1	1586,9	138,0	26,4	8,8
2015	679,9	1988,5	176,3	25,9	8,9
2016	835,6	2385,4	258,3	30,9	10,8
2017	1057,0	2983,9	285,8	27,0	9,6
2018	1250,2	3558,7	309,4	24,7	8,7

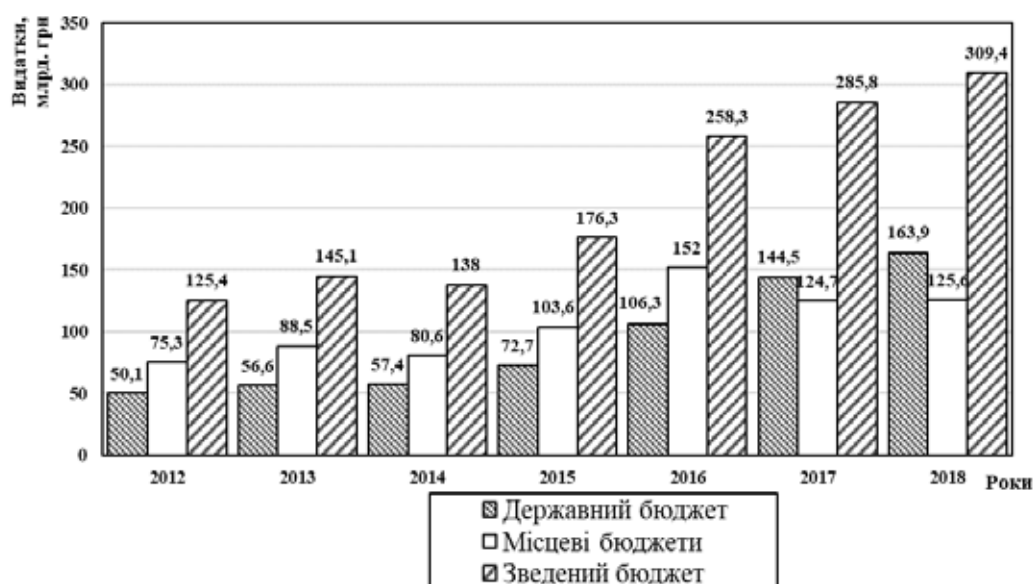


Рис. 1. Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення

Згідно з аналізом соціальних звітів Міністерства соціальної політики України [6] необхідно констатувати: ще в 2016 р. були запропоновані умови для надання пільг у грошовій формі (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 р. № 1774-VIII). До переліку таких пільг належали: оплата житлово-комунальних послуг; оплата послуг зв'язку, оплата проїзду у транспорті тощо. У 2017–2018 рр. у вище згаданих звітах з'явився розділ «Удосконалення системи надання пільг», в якому описується затвердження Порядку надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загальногo користування на міських, приміських та міжміських маршрутах. Жодних даних про впровадження цих ініціатив, на жаль, немає.

Уряд України здійснює широкий спектр соціальних програм, які спрямовані на підвищення добробуту, подолання бідності, надання окремим категоріям населення соціальної підтримки. Водночас необхідно зазначити, що не усі так звані «пільговики» належать до вразливих верств населення. Згідно з останньою редакцією Закону «Про соціальні послуги» [7], «вразливі групи населення – особи/сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників». Зауважимо, що деякі виплати є обов'язковими, незалежно від доходу та матеріального стану отримувачів (наприклад, грошова допомога матерям-одиначкам), відповідно, таким чином порушують дотримання принципів адресності та соціальної справедливості. Так, Л. Черенко [8] звертає увагу на демонстрацію кумулятивного ефекту, коли одна сім'я отримує кошти одразу із кількох програм, маючи у складі пільгові категорії, проте значна кількість сімей із низьким доходом не підпадає під дію жодної соціальної програми. Цим пояснюється неефективність таких програм, які не призводять до суттєвого зниження бідності, зокрема це стосується сімей із дітьми і сімей у сільській місцевості.

Варто зазначити, що структура сучасної системи фінансування соціальних послуг поєднує як бюджетний механізм, так і позабюджетний (приватний, колективний, змішаний). Своєю чергою, бюджетне фінансування превалює у цьому напрямі фінансування [9].

Механізми державного управління

Власне, цим визначається складність виконання дотримання адресності в наданні соціальних послуг у зв'язку з недосконалістю управлінських етапів (багаторівневе планування, визначення нагальних потреб населення в соціальній підтримці, контроль за впровадженням).

Загальновідомо, що дієвість фінансового механізму державного управління характеризує дотримання принципу прозорості, який є складником інформаційного механізму. Згідно з оглядом прозорості бюджету, який був здійснений і опублікований Міжнародним бюджетним партнерством (International Budget Partnership) [10], цього важливого принципу не дотримано у висвітленні складників бюджетної інформації: недостатня повна інформація про проекти бюджету (надано третину необхідних даних); нерозробленість проектів бюджетів; публікація даних зі значним запізненням.

Експерти констатують, що за останні п'ять років динаміка індексу відкритості бюджету в Україні мала негативну тенденцію: він зменшився на 16 пунктів. Причинами такого негативного результату є зниження повноти бюджетної пропозиції, відсутність публікації громадсько-го бюджету, мінімальний обсяг інформації під час аудиторської перевірки виконання бюджету.

Принаймні, проведений аналіз фінансування сфери соціальної роботи дав змогу виокремити низку головних проблем:

- у процесі планування видатків недостатньо враховується, крім бюджетних коштів, залучення додаткових каналів фінансування (спонсорів, меценатів, грантодавців, благодійних внесків тощо);
- недостатнє фінансування державних соціальних програм;
- скорочення деяких важливих програм соціальної підтримки через соціально-економічну кризу;
- недостатня координація між різними рівнями державного управління в соціальній сфері;
- у процесі розподілу бюджету не до кінця враховується об'єктивна соціально-економічна регіональна диференціація, що відбивається на структурі та якості послуг у системі соціальної роботи;
- делегування окремих загальнодержавних функцій на місцевий рівень без відповідного фінансового забезпечення;
- надмірна кількість пільгових категорій, переведення деяких пільг на грошове забезпечення здійснюється дуже повільними темпами та ін.

Реформування системи фінансування, у тому числі і бюджетними коштами, визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142 [11].

Удосконалення фінансового механізму державного управління системою соціальної роботи є важливим елементом державної політики, адже в умовах складної фінансово-економічної ситуації, окупації та анексії частини її території, пролонгованого військового конфлікту на сході країни неминуче відбивається на зниженні рівня життя значної частини населення, їхніх доходах, доступності до якісних соціальних послуг. Додатковим стримуючим фактором невиконання окремих соціальних зобов'язань державою є масштабність поширення тіньових доходів. Це підтверджують розрахунки, зроблені міжнародними інституціями та експертами, за даними яких Україна знаходиться у групі країн із надвисокими масштабами тіньової економіки. За офіційними даними, оприлюдненими Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) 20 грудня 2018 р., рівень тіньової економіки у I півріччі 2018 р. становив 32% офіційного ВВП, що на 3% менше ніж за аналогічний період 2017 р., але все одно посідає найвищі місця у світових рейтингах [12].

Колектив інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи [13, с. 161] вказує на мінімальне покриття субвенції на соціальні пільги та намагання підмінити фінансування пільгових послуг системою взаємозаліків із надавачами, що спричинило, врешті-решт, економію коштом інших отримувачів різних послуг, які сплачували повну ціну.

Здійснення функцій соціального захисту на місцевому рівні фінансується, здебільшого, коштом цільової субвенції з державного бюджету. На районному рівні фінансуються програми допомоги сім'ям із дітьми, забезпечення пільг та житлових субсидій, соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Водночас із бюджету громад здійснюється виплата заробітної плати соціальних працівників та фахівців із соціальної роботи. Варто зазначити, що значна частина бюджетних коштів спрямовується на адміністративні витрати, а не на надання соціальних послуг. Як вказується в статистичному збірнику Державної служби статистики у 2017 р., 85,5% наданої територіальними центрами соціального обслуговування грошової та натуральної допомоги були профінансовані коштом місцевих бюджетів і лише 15,4% – шляхом позабюджетних коштів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, зловбоденною зостається і проблема впровадження розподільних функцій державного управління на регіональному рівні, яке виливається у хронічному недофінансуванні певних статей соціальних витрат, які мало аргументовані або не мають чітко визначеної вартості (наприклад, субвенції на соціальні пільги, забезпечення надання соціальних послуг, гарантовані безоплатні медичні послуги та ін.), яке викликає нівелювання якості державних послуг та зростання навантаження на соціальних працівників. Таке положення призводить до текучості або нестачі кваліфікованих кадрів в ОТГ та місцевому рівні.

Узагальнюючи специфіку фінансування соціальної роботи на державному, регіональному та локальному рівнях, варто зазначити інертність змін і делегування відповідальності за соціальну підтримку вразливих категорій населення на соціальних працівників. Сучасні принципи фінансування державних соціальних служб характеризують виконання соціальних програм підсумковими кількісними, а не якісними показниками оцінки роботи фахівців. Подальші дослідження будуть спрямовані на вдосконалення фінансового механізму державного управління системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства.

Список використаних джерел:

1. Кравченко М. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Науковий вісник. Демократичне врядування*. 2014. Вип. 14. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf
2. Баранник Л.Б. Фінансове забезпечення системи соціального захисту населення в умовах економічних перетворень : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ, 2014. 38 с.
3. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572. URL: <https://zakon.help/law/2456-VI/>
4. Валовий внутрішній продукт. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Показники виконання бюджету України 2014–2018 рр. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/poperedni-bjudzheti>
6. Соціальні звіти 2011–2018 рр. Міністерство соціальної політики України. Офіційний веб-портал. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Socialni-zviti-.html>
7. Про соціальні послуги : Проект Закону України від 18 вер. 2015 р. № 3143. Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. 2019. Документ 2671-VIII, чинний, поточна редакція. Прийняття

від 17.01.2019 р. Введення в дію, відбудеться 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.

8. Черенько Л.М. Система соціальної підтримки в Україні: неминучість реформ та оцінка перспектив. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 2 (27). С. 130–142.

9. Гребя Р.В. Механізми реформування системи соціальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Харків, 2018. 20 с.

10. Каминкова І. Індекс відкритості бюджету 2015: місце України в мировому рейтингу. URL: <http://hvylyu.net/analytics/economics/indeks-otkryitosti-byudzheta2015-mesto-ukrainyi-v-mirovom-reytinge.html>.

11. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. *Офіційний вісник України*. 2017. № 23. Ст. 659.

12. Хотенко О. Економіка України: результати 2018 року та їх відлуння у майбутньому. URL: <https://ngoipr.org.ua/news/ekonomika-ukrayiny-rezultaty-2018-roku-ta-yih-vidlunnya-u-majbutnomu/>

13. Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності : кол. моногр. / за ред. Е.М. Лібанової; відпов. за випуск О.В. Макарова, О.М. Хмелевська; Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Київ, 2017. 368 с.

References:

1. Kravchenko M. (2014) Mekhanizmy detsentralizatsiyi sotsial'nykh posluh v Ukraini [Mechanisms of decentralization of social services in Ukraine]. journal *Naukovyy visnyk. Demokratychnе vryaduvannya* [Scientific Bulletin. Democratic governance]. Vol. 14. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf [Ukraine]

2. Baranyk L.B. (2014) Finansove zabezpechennya systemy sotsial'noho zakhystu naselennya v umovakh ekonomichnykh peretvoren' [Financial support of the system of social protection of the population in the conditions of economic transformations], d-ra. ekon. nauk thesis : 08.00.08 “Money, finance and credit”, Kyiv, 38 p. [Ukraine]

3. Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny (2010), [Budget Code of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. № 50-51. St. 572. URL: <https://zakon.help/law/2456-VI/> [Ukraine]

4. Accounting State Statistics Service of Ukraine (2018), *Valovyy vnutrishniy produkt*. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrayiny, [Gross Domestic Product]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [Ukraine]

5. Accounting Ministry of Finance of Ukraine (2018). Pokaznyky vykonannya byudzhetu Ukrayiny 2014–2018 rr. [Budget Performance Indicators 2014–2018]. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/poperedni-bjudzheti> [Ukraine].

6. Accounting Ministry of Social Policy of Ukraine (2018). *Sotsial'ni zvity 2011–2018 rr.* [Social Reports 2011–2018]. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Social-crown-.html> [Ukraine]

7. Accounting Verkhovna Rada of Ukraine (2019). Pro sotsial'ni posluhy : Proekt Zakonu Ukrayiny vid 18 ver. 2015 r. № 3143. Verkhovna Rada Ukrayiny : ofits. veb-sayt. 2019. Dokument 2671-VIII, chynnyy, potochna redaktsiya. Pryunyattya vid 17.01.2019. Vvedennya v diyu, vidbudet'sya 01.01.2020 [Law of Ukraine “On social services”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> [Ukraine]

8. Cherenko L.M. (2016) Systema sotsial'noyi pidtrymky v Ukraini: nemynuchist' reform ta otsinka perspektyv [The social support system in Ukraine: the inevitability of reforms and prospects]. *Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika* [Demography and the social economy]. Vol 2 (27). Pp.130–142 [Ukraine]

9. Greba R.V. (2018) Mekhanizmy reformuvannya systemy sotsial'nykh posluh v umovakh detsentralizatsiyi vlady v Ukraini [Mechanisms of reforming the system of social services in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. Ph.D thesis : 25.00.02 “Mechanisms of public administration”. Kharkiv, 20 p. [Ukraine]

10. Kaminkova I. (2015) Indeks otkrytosti byudzheta 2015: mesto Ukrainy v mirovom reytinge [Budget Openness Index 2015: Ukraine's Place in the World Ranking]. URL: <http://hvylya.net/analytics/economics/index-open-byudzheta2015-place-ukrainy-v-world-reytinge.html> [Ukraine]

11. Accounting Legislation of Ukraine (2017). Stratehiya reformuvannya systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy na 2017–2020 roky [Strategy for reforming the public finance management system for 2017–2020]. *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine]. Vol. 23. St. 659. [Ukraine]

12. Khotenko O. (2019) Ekonomika Ukrainy: rezul'taty 2018 roku ta yikh vidlunnya u maybut'omu [Economy of Ukraine: results of 2018 and their echoes in the future]. URL: <https://ngoipr.org.ua/news/ekonomika-ukrainy-rezultaty-2018-roku-ta-yih-vidlunnya-u-majbutnomu/> [Ukraine]

13. Edited by Libanova E.M. (2017) Lyuds'kyu rozvytok v Ukraini: instytutsiyne pidgruntya sotsial'noyi vidpovidal'nosti [Human Development in Ukraine: Institutional Basis for Social Responsibility]. Monograph, Institute of Demography and Social Research Birds of NAS of Ukraine. Kyiv, 368 p. [Ukraine].



УДК 342.97:35.07(477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-114-120>

О. В. Побережний, здобувач кафедри
публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби
зайнятості України

НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто поняття соціальних послуг. Проведено авторську класифікацію таких послуг за сферою діяльності згідно з Єдиним державним порталом адміністративних послуг України. Визначено, що в сучасних умовах суспільного розвитку є потреба в удосконаленні системи публічного управління і зміні підходів до діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема в переорієнтуванні її насамперед на надання послуг. Це потребує невідкладної модернізації системи послуг, що надаються органами публічної влади на різних рівнях управління та в межах різних галузей. Одним із складників такої системи послуг є адміністративні та соціальні послуги, які в умовах проведення адміністративної реформи потрібно розглядати як важливі інструменти здійснення державного управління. Актуальність вивчення адміністративних і соціальних послуг, а також їх класифікації, зумовлена необхідністю практичного та ефективного надання таких послуг фізичним та юридичним осо-

© **О. В. Побережний**, 2019

бам у процесах діяльності державних службовців, дослідницькою потребою визначення сутнісних ознак таких послуг для подальшої їх класифікації, стандартизації та формування реєстрів послуг. Наведено класифікацію державних послуг згідно з Ніцькою класифікацією та Єдиним закупівельним словником ДК 021:2015. Адміністративні та соціальні послуги являють собою важливі інструменти здійснення державного управління. Адміністративні та соціальні послуги як вид державних послуг являють собою публічні послуги, які надаються органами державної влади фізичним чи юридичним особам із метою задоволення забезпечення формування правовідносин для реалізації суб'єктивних прав цих осіб. На основі проведення класифікації адміністративних послуг згідно з інформацією Єдиного державного порталу адміністративних послуг України наведено приклади таких послуг за сферами господарської діяльності. Проведено аналіз усіх послуг згідно з Ніцькою класифікацією та виявлено, що з усього переліку послуг, що наведено у МКТП 11-2017, в Україні можливо провести поділ адміністративних і соціальних послуг, які можуть бути надані державними органами влади фізичним чи юридичним особам, за 4 класами послуг.

Ключові слова: послуга, державні послуги, адміністративні послуги, соціальні послуги, класифікація адміністративних і соціальних послуг.

O. V. Poberezhnyj. Administrative and social services as the composition of public services in Ukraine

The article deals with the concept of social services. The author's classification of such services in the sphere of activity has been carried out according to the Unified State Portal of Administrative Services of Ukraine. The classification of public services according to the Nice Classification and the Unified Purchasing Dictionary DK 021: 2015 is given. Administrative and social services are important tools for public administration. Administrative and social services, as a form of public service, are public services provided by public authorities to individuals or legal entities in order to satisfy the provision of the formation of legal relations for the realization of the subjective rights of these persons. Based on classification of administrative services according to the information of the Uniform State Administration of Ukraine portal, examples of such services are provided in the areas of economic activity. An analysis of all services according to the Nice Classification has been performed and it has been found that in Ukraine from the entire list of services provided in the ICTP 11-2017, it is possible to divide administrative and social services that can be provided by state authorities to individuals or legal entities in 4 classes of services.

It is determined that in the current conditions of social development there is a need to improve the system of public administration and change the approaches to the activity of civil servants and officials of local self-government bodies, in particular its reorientation to the provision of services. This requires an immediate modernization of the system of services provided by public authorities at different levels of government and across industries. One of the components of such a system of services is administrative and social services, which, in the context of administrative reform, should be considered as important instruments of public administration. The relevance of the study of administrative and social services, as well as their classification, due to the need for practical and effective provision of such services to individuals and legal entities in the processes of civil servants, the research need to determine the essential features of such services for their further classification, standardization and establishment of service registers.

It is proved that social services, as a type of public services, are public services provided by public authorities to natural or legal persons in order to satisfy the provision of legal relations for the realization of the subjective rights of these persons. Existing classifications make it possible to divide services on different grounds. Social services, as a subspecies of administrative services, are aimed mainly at meeting the needs of citizens. The classification of administrative and social services makes it possible to distinguish the various spheres of economic activity that became the main feature of their division. The emergence of new types of administrative and social services will in the future lead to new research in this area in order to organize and classify them properly.

Key words: service, state services, administrative services, social services, classification of administrative and social services.

Постановка проблеми. В сучасних умовах суспільного розвитку є потреба в удосконаленні системи публічного управління і зміні підходів до діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема в переорієнтуванні її насамперед

на надання послуг. Це потребує невідкладної модернізації системи послуг, що надаються органами публічної влади на різних рівнях управління та в межах різних галузей. Одним із складників такої системи послуг є адміністративні та соціальні послуги, які в умовах проведення адміністративної реформи потрібно розглядати як важливі інструменти здійснення державного управління. Актуальність вивчення адміністративних і соціальних послуг, а також їх класифікації, зумовлена необхідністю практичного та ефективного надання таких послуг фізичним та юридичним особам у процесах діяльності державних службовців, дослідницькою потребою визначення сутнісних ознак таких послуг для подальшої їх класифікації, стандартизації та формування реєстрів послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Започатковано розв'язання цієї проблеми такими авторами, як Г. Атаманчук, П. Надолішній, В. Бакуменко, М. Іжа. Проблеми дефініції «адміністративних і соціальних послуг» й визначенню їхньої правової природи тривалий час приділяється значна увага вчених. Наприклад, проблематику адміністративних послуг досліджено у працях О. Руденко, О. Малікіна, В. Фуртатова, Р. Калюжного, І. Бородіна, К. Фуглевич, І. Коліушко, В. Тимошук, К. Афанасьєва. Підходи до визначення основних понять у сфері державних, зокрема адміністративних і соціальних, послуг сьогодні не вирізняються однозначністю та постійністю. Думки науковців щодо трактування понять «адміністративна послуга» та «соціальна послуга» з плином часу змінювалися. Початок використання цих понять збігається із запровадженням адміністративної реформи, яка є одним із пріоритетних напрямів державотворення в Україні і до сьогодні.

Мета статті полягає у класифікації адміністративних і соціальних послуг на основі систематизації інформації про їхню сутність і використання сучасних класифікацій державних органів влади України.

Виклад основного матеріалу. Слово «послуга» трактується як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому, або діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [7].

Можемо виокремити головні риси, які властиві адміністративній послугі: 1) надається відповідно до заяви, яку надала фізична або юридична особа; 2) зачіпає права та/або обов'язки цієї особи, тобто адміністративну послугу надають, щоб забезпечити умови, в яких отримують, змінюють чи припиняють діяти права та/або обов'язки; 3) надають адміністративні органи (перш за все виконавчі владні органи, місцеве самоврядування, інші державні органи), неодмінно реалізуючи владні повноваження, бо в адміністративного органу є «монополія» у наданні конкретних адміністративних послуг; 4) право особи отримати конкретну адміністративну послугу та коло відповідних повноважень адміністративних органів повинні бути прямо передбаченими законодавством [11].

Під поняттям «соціальна сфера» розуміють систему життєдіяльності суспільства, яка включає такі складники (підсистеми): систему відтворення, функціонування та задоволення соціальних інтересів людей, соціальних груп, їхніх соціальних цінностей (передусім соціальної справедливості), забезпечення їхньої соціальної безпеки (зокрема, через соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальну допомогу тощо); установи, заклади і підприємства соціальної інфраструктури, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг; соціальну структуру суспільства і соціальні відносини [2].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [8] визначено поняття «соціальні послуги», які є комплексом заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам,

які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем.

Соціальні послуги взаємопов'язані певною мірою з послугами державними та управлінськими (адміністративними), що надаються державою. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державного управління суспільству та окремим його членам для задоволення їхніх потреб, гарантованих громадянам демократичної, соціальної та правової країни її конституцією. До суб'єктного складника, який надає державні послуги, належать органи державної (передусім виконавчої) влади, державні організації, підприємства, виконавчі органи місцевого самоврядування, а також різноманітні установи, підприємства, організації, яким держава делегує свої повноваження щодо надання послуг згідно з відповідними нормативно-правовими актами і стандартами [4, с. 446].

Інакше кажучи, адміністративні послуги, як і соціальні, є результатом реалізації суб'єктом владних повноважень, який уповноважений відповідно до законодавчого акта забезпечувати юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. Адміністративні послуги можуть надаватися згідно із стандартами також іншими державними установами або організаціями шляхом делегування і відповідного нормативно-правового закріплення ним повноважень від органу державної влади, а процес їх надання регулюється прийняттям відповідного адміністративного рішення [12].

Отже, категорії «соціальні послуги», «державні послуги», «адміністративні послуги» мають спільні риси [3], а саме: усі види послуг надаються з метою задоволення потреб окремих категорій суспільства, забезпечення реалізації взятих на себе державою соціальних зобов'язань і гарантій, які визначені конституцією, законодавчими та нормативно-правовими актами; перелік і порядок надання вказаних послуг регламентуються відповідними нормативно-правовими актами; послуги надаються органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, які отримали від держави відповідні повноваження та взяли на себе відповідальність за ефективність, якість і вчасність їх надання; повноваження щодо надання вказаних послуг відповідно до встановлених державних стандартів можуть бути певною мірою делеговані від органів державної влади, державних, до недержавних організацій (суб'єктів підприємницької діяльності, 53 громадських і благодійних організацій та інших) у порядку, визначеному нормативно-правовими актами.

Сьогодні вчені класифікують адміністративні та соціальні послуги за різними ознаками, виділяючи різні групи. І. Коліушко зазначає, що адміністративні послуги можна розділити на групи відповідно до їхнього предмета: 1. Щодо видачі дозвільних документів (приклад: дозвіл займатися окремим видом підприємництва; проводити мітинги, демонстрації; розмішувати рекламу; придбати, зберігати, носити і перевозити зброю), зокрема акредитації, атестації, сертифікації (приклад: акредитація, яку отримують навчальні заклади, медичні заклади; атестація, через яку проходять підприємства, робочі місця; товари, роботи і послуги підлягають сертифікації); 2. Реєстраційні процедури з реєстрами (приклад: реєструються акти громадянського стану, суб'єкти підприємництва), зокрема процес легалізації суб'єктів (приклад: легалізація громадських організацій); 3. Процеси легалізації актів (практика консульської легалізації документації), нострифікації (коли визнають дипломи, отримані закордоном) та верифікації (коли встановлюють, чи достовірними є сертифікати щодо українського походження продукції); 4. Група соціальних адміністративних послуг – коли визнають певний статус, права громадянина (наприклад, призначаючи пенсії, субсидії) [1]. Така класифікація знайшла підтримку і В. Тимошука [1]. Ми вважаємо, що цю класифікацію вже не можна назвати актуальною та доречною для сучасності, адже вона не спрощує ведення підприємницької діяльності та не полегшує одержання консультації й документації для фізичних і юридичних осіб у нашій країні.

Відповідно до різних критеріїв, можна виокремити кілька класифікаційних систем, предметом яких є адміністративні послуги. Зміст і специфічний характер того, як функціонують системи адміністративного обслуговування, сприяють тому, що є численні класифікації. Напевно, до найважливіших класифікаційних ознак належать такі [9]: рівень, за яким встановлюються повноваження щодо надання адміністративного обслуговування та правової регуляції процесу надання послуг; рівень послуг; тип послуг; рівень управлінської структури; зміст адміністрування щодо ведення адміністративного обслуговування; предмет питань, за розв'язанням яких відбуваються звернення; види послуг; критерій платності; фінансові джерела, завдяки яким надаються послуги; категорії одержувачів.

Надавати адміністративні послуги в електронному форматі та забезпечити суб'єктам звернення доступність даних щодо адміністративних послуг, послуговуючись Інтернетом, можна за допомогою Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який має статус офіційного інформаційного джерела щодо адміністративного обслуговування в нашій країні [7]. У зв'язку з цим зараз можна класифікувати адміністративні послуги згідно з розміщеною на цьому порталі інформацією, що уможливить наведення прикладів таких послуг за галузями господарювання відповідно до Міжнародної класифікації товарів і послуг для реєстрації знаків (далі – МКТП 11-2017).

Єдиний закупівельний словник ДК 021:2015ДК 021:2015 у Розділі 75000000-6 [6] надає можливість класифікувати адміністративні, оборонні послуги та послуги у сфері соціального захисту. Зокрема, можемо виділити такі категорії послуг:

1. Адміністративні послуги, що поділяються на загальні державні послуги, адміністративні послуги державних установ, допоміжні послуги для урядових органів державного управління.

2. Надання громадських послуг, серед яких послуги у сфері закордонних справ і подібні послуги, оборонні послуги, послуги у сфері юстиції, послуги із забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку та громадського порядку, послуги пожежних і рятувальних служб.

3. Послуги у сфері обов'язкового соціального страхування: послуги з виплати соціальної допомоги, програми пенсійного забезпечення державних службовців, допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога сім'ям із дітьми.

Класифікація адміністративних і соціальних послуг згідно з Єдиним закупівельним словником ДК 021:2015, на нашу думку, відображає реальну ситуацію надання таких послуг в Україні.

На нашу думку, соціальні послуги є підвидом не лише державних, а й адміністративних, послуг, що можна підтвердити їхньою класифікацією згідно з переліком Єдиного державного порталу адміністративних послуг в Україні станом на 2017 рік (див. табл. 1).

Можна зробити висновок про те, що наведена класифікація систематизує досить незначний перелік соціальних послуг, які сьогодні можуть отримати фізичні чи юридичні особи в Україні.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Соціальні послуги як вид державних послуг являють собою публічні послуги, які надаються органами державної влади фізичним чи юридичним особам із метою задоволення забезпечення формування правовідносин для реалізації суб'єктивних прав цих осіб. Наявні класифікації дають змогу здійснювати поділ послуг за різними ознаками. Соціальні послуги як підвид адміністративних мають на меті задоволення переважно потреб громадян. Проведена класифікація адміністративних і соціальних послуг дає змогу виокремити різні сфери господарської діяльності, які стали головною ознакою їхнього поділу. Поява нових видів адміністративних і

Класифікація соціальних послуг згідно з переліком Єдиного державного порталу адміністративних послуг в Україні станом на 2017 рік

Напрямок соціальних послуг	Послуга
Охорона здоров'я	Атестація лікарів. Державна реєстрація косметичних засобів, які містять генетично модифіковані організми або отримані з їх використанням. Надання підтвердження про державну реєстрацію медичної техніки та виробів медичного призначення.
Пенсійне забезпечення	Видача пенсійного посвідчення. Видача свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Погодження рекламних матеріалів щодо послуг із недержавного пенсійного забезпечення.
Соціальне забезпечення	Видача довідки про звернення за захистом в Україні. Видача довідки про особу, яка добровільно повертається. Призначення допомоги під час народження дитини. Призначення субсидій для відшкодування витрат для оплати житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, рідкого та твердого пічного побутового палива.

Джерело: складено автором на основі [5]

соціальних послуг зумовлюватиме надалі нові дослідження в цій галузі з метою систематизації та правильної їх класифікації.

Список використаних джерел:

1. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д. Адміністративні послуги : посібник. 2-ге вид., допов. і доопрац.; за заг. ред. Тимошука В.П. Київ : СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.
2. Дубич К.В. Освітній механізм державного управління соціальними послугами в Україні: сучасний стан реалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 3.
3. Дубич К.В. Державне управління соціальними послугами: термінологічний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/8.pdf>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України : наук.-ред. колегія Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
5. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://poslugy.gov.ua/info/services/byservicescope/31>.
6. Єдиний закупівельний словник ДК 021:2015. URL: <https://dk21.dovidnyk.info/>.
7. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
8. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. № 966-IV. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
9. Калюжний Р.А. Адміністративна послуга – функція публічного управління. 2015. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/16320>.

10. Міжнародна класифікація товарів і послуг для реєстрації знаків (Ніщцька класифікація). Одинадцята редакція, версія 2017 року. URL: <http://nice112017.ukrpatent.org>.

11. Руденко О.В. Адміністративні послуги: сутність та поняття. *Young Scientist*. 2016. Вип. № 12.1 (40). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/12.1/143.pdf>.

12. Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / кер. роботи С.В. Ківалов ; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 23 с.

References:

1. Bryhilevych I.I., Vanko S.I., Zahainyi V.A., Koliushko I.B., Kurinnyi O.V., Stoian V.O., Tymoshchuk V.P., Shymanke D. (2011). *Administratyvni posluhy*. Kyiv : SPD Moskalenko O.M., 432 p. [Ukraine].

2. Dubych K.V. (2015) “Osvitnii mekhanizm derzhavnoho upravlinnia sotsialnymy posluhamy v Ukraini: suchasnyi stan realizatsii”. [Educational mechanism of public administration of social services in Ukraine: current state of implementation] *“Investytsii: praktyka ta dosvid”* [Investment: practice and experience]. Vol. 3. [Ukraine].

3. Dubych K.V. “Derzhavne upravlinnia sotsialnymy posluhamy: terminolohichniy analiz”. [Public administration of social services: a terminological analysis]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/8.pdf> [Ukraine].

4. Kovbasiuk Yu.V. (2011) “Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia”. [Encyclopedia of public administration]. Lviv : LRIDU NADU, 630 p. [Ukraine].

5. Iedynyi derzhavnyi portal administratyvnykh posluh. [The only state portal of administrative services]. URL: <https://posludy.gov.ua/info/services/byservicescope/31> [Ukraine].

6. Iedynyi zakupivelnyi slovnyk DK 021:2015. [The only procurement dictionary DK 021: 2015]. URL: <https://dk21.dovidnyk.info/> [Ukraine].

7. VRU, Law of Ukraine (2012) “Pro administratyvni posluhy” [Law of Ukraine “About administrative services”] dated September 06 2012 No 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [Ukraine].

8. VRU, Law of Ukraine “Pro sotsialni posluhy” [Law of Ukraine “About social services”] dated June 19 2003 No 966-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15> [Ukraine].

9. Kaliuzhnyi R.A. (2015) “Administratyvna posluha – funktsiia publicnoho upravlinnia” [Administrative service is a function of public administration]. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/16320> [Ukraine].

10. Mizhnarodna klasyfikatsiia tovariv i posluh dlia reiestratsii znakov (Nitska klasyfikatsiia) [International classification of goods and services for the registration of marks (Nice classification)]. URL: <http://nice112017.ukrpatent.org/> [Ukraine].

11. Rudenko O.V. (2016) “Administratyvni posluhy: sutnist ta poniattia” [Administrative services: essence and concept]. *Young Scientist*. Vol. 12.1 (40). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/12.1/143.pdf> [Ukraine].

12. Fuhlevych K.A. (2015) “Administratyvni posluhy: poniattia, vydy, protsedurne rehuliuвання” [Administrative services: concepts, types, procedural regulation]. *Nats. un.-t “Odeska yurydychna akademiia”*. Odessa, 23 p. [Ukraine].

Н. В. Статівка, доктор наук із державного управління, професор, завідувач кафедри управління персоналом та економіки праці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
К. Я. Кучерява, кандидат наук із державного управління, доцент кафедри управління персоналом та економіки праці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

ОСНОВНІ СКЛАДНИКИ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕТИНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено загальні тенденції тіньової економіки України. Обґрунтовано доцільність виокремлення інституційної, правової та економічної складових частин як базових елементів комплексного механізму детінізації національної економіки, визначено пріоритетні заходи державної політики за кожним з означених напрямів. Першочерговими кроками державної політики щодо детінізації в економічній сфері мають стати такі: вдосконалення методів оцінки масштабів тіньової економічної діяльності; формування оптимальної системи оподаткування; вдосконалення системи обліку доходів і витрат на рівні всіх економічних агентів; прозорість використання публічних фінансів. Правовий механізм має включати заходи з недопущення умов існування тіньового сектору, легалізації неформальних форм залучення нелегально отриманих доходів у легальну економіку, покарання нелегальної чи протизаконної господарської діяльності. Заходи інституційної складової частини комплексного механізму детінізації мають включати: максимально можливе зниження рівня ручного керування, мінімізацію взаємодії замовників та надавачів державних послуг, детінізацію політичного процесу, активне залучення громадськості до контролю за діяльністю державних інституцій, прозорий відбір кадрів на державні посади на всіх рівнях, стратегічну визначеність детінізації національної економіки.

В основі явища тіньової економіки лежить економічний інтерес людини, що є об'єктивною умовою існування людини як біологічного виду. Але економічні відносини розглядаються крізь призму публічної влади та системи права. Адже тіньова економіка – це, перш за все, економіка, що функціонує в обхід чинних державних законів і суспільних правил. Отже, без створення відповідного каркасу інституцій, що регулюють суспільні й економічні відносини зокрема в рамках відповідного правового поля, подолання цього явища видається малоефективним. Таким чином, ключовими елементами комплексного механізму детінізації національної економіки мають бути економічна, правова та інституційна складові частини.

Ключові слова: механізми державного управління, державне регулювання, детінізація, тіньова економіка, антикорупційні органи.

N. V. Stativka, K. Ya. Kucheriava. Main components of the complex mechanism of de-shadowing of Ukraine's economy

The main tendencies of the shadow economy of Ukraine have been researched. The necessity to single out institutional, economic and legal components as the basic element of the complex mechanism of de-shadowing of the national economy has been substantiated. The priority measures of the state policy in each of the defined directions have been determined. The priority steps of the public policy as for de-shadowing of economy are the

© Н. В. Статівка, К. Я. Кучерява, 2019

following: to advance the method of estimating the scale of shadow economic activity; to form an optimal tax system; to improve the system of incomes and expense accounting at the level of all economic agents; to ensure transparency in the use of public finances. The legal mechanism should contain measures aimed at: preventing the existence of conditions for shadow sector; legalizing informal forms of attraction of illegally obtained incomes into the legal economy; punishing illegal economic activity. Measures of the institutional component of the complex mechanism of de-shadowing should: minimize the level of manual management, interaction of contracting authorities and public services providers, and de-shadowing of political process; actively involve the public in the control over public institutions' activity; provide transparent staffing for public positions at all levels and strategy for de-shadowing of the national economy.

Formation of shadow economy is associated with the emergence of the first forms of economic activity. According to another approach, this phenomenon developed along with the establishment of the institute of statehood and formation of legal relations between the state and the public in the form of tax payment. Obviously, it is based on economic interest of a person what is an objective condition for the existence of a man as a biological species. However, economic relations are considered through public power and the system of law. After all, shadow economy is, first of all, economy that functions beyond existing state laws and society rules. Therefore, without creating an appropriate set of institutions that regulate social and economic relations, in particular, within the law, overcoming this phenomenon seems ineffective. Thus, economical, legal, and institutional components should be the key elements of the complex mechanism for de-shadowing of the national economy.

Key words: mechanisms of public administration, government control, de-shadowing, shadow economy, anti-corruption bodies.

Постановка проблеми. За підрахунками Ф. Шнайдера і Д. Енсте, неформальний сектор економіки становить 10–20% світового виробництва в розвинених країнах і більше третини світового об'єму виробництва в країнах, що розвиваються [21].

Для молодих держав, що вибудовують власну модель управління, мінімізація проявів цього явища є надзвичайно важливим завданням. Це свідчить про спроможність влади забезпечити належні умови господарювання всіх економічних агентів, визначає рівень довіри суспільства і є ключовим сигналом для зовнішніх партнерів.

В Україні необхідність забезпечення прозорості соціально-економічних зв'язків у всіх сферах визнана на найвищому рівні. Протягом останніх років у цьому напрямі здійснено низку заходів. Але тривале консервування проблеми тіньового сектору, її масштабність і складність, нестача ресурсу й досвіду управління в ринкових умовах, а часом і нерішучість владних структур суттєво звужують можливості комплексної боротьби з цим явищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тіньовий сектор призводить до зниження керованості економіки, зростання диференціації рівня життя населення. Отже, питання боротьби з тіньовою економікою є предметом пильної уваги низки як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Історія розвитку, тенденції і чинники тіньової економіки, оцінка її обсягів і наслідків, методи боротьби, правове супроводження процесу детінізації – ці та інші аспекти означеної проблематики розглядали у своїх роботах С. Баранов, З. Варналій, І. Лапінський, І. Савченко, О. Подмазко та ін. [2; 4; 10; 15–16].

Необхідною умовою подолання цього явища експерти та науковці визнають комплексний підхід і визначення єдиної стратегії. Серед дієвих механізмів протидії тіньовій економічній діяльності виділяють законодавчий, податковий та антикорупційний [10, с. 7]. Проте єдиної позиції щодо базової структури комплексного механізму детінізації національної економіки нині не сформовано.

Мета статті. **Метою статті** є обґрунтування основних складників комплексного механізму детінізації національної економіки. Поставлена мета передбачає вирішення таких завдань: обґрунтувати доцільність виокремлення економічної, правової та інституційної складників механізму; визначити пріоритетні заходи державної політики за кожним з означених напрямів.

Виклад основного матеріалу. Процес легалізації економічних відносин як відносин, що об'єктивно складаються між людьми у процесі суспільного виробництва, розподілу, обміну і споживання вироблених благ, охоплює велике коло питань і вимагає, насамперед, формування таких правових умов, що, з одного боку, дадуть змогу всім учасникам ринку максимально реалізувати власний інтерес, з іншого – зроблять не вигідною нелегальну чи навіть протиправну діяльність. Зазначене об'єктивно вимагає створення і підтримки інституцій, котрі будуть здатні забезпечити реалізацію всього комплексу заходів, спрямованих на детінізацію господарської діяльності. Водночас проблеми, пов'язані з детінізацією національної економіки, охоплюють широке коло суто економічних питань – від легалізації заробітних плат до прозорості використання публічних фінансів. Проте першочерговим завданням, як правило, експерти визначають для себе необхідність кількісної оцінки масштабів цього явища.

Дослідники підкреслюють, що тіньова економіка або окремі її елементи супроводжують практично будь-яку, навіть процвітаючу економіку і криє в собі, окрім негативних, також позитивні моменти. При цьому економісти мало уваги приділяють проблемі пошуку граничного рівня тінізації національного господарства, перевищення якого вже загрожує національній безпеці країни. За розрахунками О. Подмазко, контрольна точка для заходів щодо зменшення масштабів тіньової економіки становить для України 30% ВВП [15].

Різність поставлених завдань у процесі вивчення цього явища, складність отримання необхідних даних, врахування всіх причин і індикаторів зумовили множину підходів до його оцінки. На рис. 1 наведено динаміку рівня тіньової економіки, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) та авторитетного дослідника з питань тіньової економіки Ф. Шнайдера, в період за 2010–2018 рр. [11; 22].

За розрахунками МЕРТ, протягом 2010–2013 рр. на тлі зростання ВВП відбувалося скорочення обсягу тіньового сектору. Після різкого падіння економічних показників у 2014 р., спричиненого геополітичним конфліктом, обсяги тіньової економіки стрімко зростають. Макроекономічна стабілізація у 2016 р. сприяла черговому зниженню рівня тіньової економіки. Розрахунки Ф. Шнайдера є менш оптимістичними і вказують на те, що зі скороченням



Рис. 1. Динаміка рівня тіньової економіки за окремими методами, 2010–2018 рр.

Механізми державного управління

ВВП відбувається ще більший відхід економіки в тінь. Таким чином, радикальні соціальні, політичні чи економічні зміни у країні сприяють активізації тіньових проявів в економічній діяльності.

За оцінками міжнародної асоціації дипломованих сертифікованих бухгалтерів (АССА) у 2016 р. 1,1 трильйона гривень, що становило майже 46% ВВП за цей рік, пройшли повз державний бюджет [6].

Наведені дані свідчать, що пожвавлення чи зниження активності тіньового сектору залежить, передусім, від політичної та соціально-економічної стабільності в країні, а рівень тінізації (за обома наведеними методиками) або близький до граничного для національної безпеки в наших умовах, або значно його перевищує.

З отриманням незалежності Україна отримала значну ресурсну базу, а разом із тим вже сформовані елементи неформального сектору [9; 18]. В умовах деформованої ринкової системи для господарюючих суб'єктів тіньова діяльність виявилася більш прийнятною. Неспроможність влади захистити тільки-но сформований, незрілий прошарок підприємців сприяла вкоріненню і поширенню тіньових економічних відносин.

Серед способів «підживлення» тіньових процесів виділяють – переміщення прибутку до «офшорів» (за підрахунками експертів, обсяг офшорних схем в Україні становить 260–320 млрд грн на рік, втрати бюджету від них – 50–65 млрд грн на рік), контрабанда (маніпуляції з митною вартістю товарів, перерваний транзит, зловживання правом безмитного пересилання та провезення товарів, відсутність контролю ланцюжка продажу імпортованих товарів – обсяг тіні в частині порушення митних правил та контрабанди сягає 80–230 млрд грн на рік, від чого бюджет втрачає 25–70 млрд грн), розкрадання ПДВ, зловживання спрощеною системою оподаткування зі сторони великого бізнесу, незадекларована зайнятість (у складі тіньової економіки приблизні обсяги прихованої заробітної плати дорівнюють 32–37%, а кожен третій працює нелегально) [6; 9; 11; 14; 18].

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що серед системних прорахунків державної політики щодо детінізації в економічній сфері варто виділити: недосконалість методології обрахунку тіньових потоків, недосконалість системи оподаткування, складність системи адміністрування. Отже, першочерговими кроками мають стати:

1) *удосконалення методів оцінки масштабів тіньової економічної діяльності.* Наявні методики зорієнтовані на специфіку та потреби індустріального суспільства, отже, не надають об'єктивної оцінки реалізованих тіньових послуг. Такі методи мають найбільш повно відображати сутність, розміри, а також структуру тіньового сектору. Зокрема, остання складова частина є найменш дослідженою. Перегляд наявних методик зумовлений також необхідністю врахування тіньових економічних операцій, пов'язаних із появою тимчасово окупованих територій;

2) *формування оптимальної системи оподаткування.* Як зазначає Т.В. Меркулова, податкове навантаження в Україні знаходиться на середньому для Європи рівні, проте оцінюється населенням як високе стосовно ефективності діяльності держави. Податкові надходження, перш за все, мають забезпечувати достатній рівень суспільних благ. Тож рішення проблеми податкового навантаження полягає не в маніпулюванні ставками, а в істотному підвищенні віддачі фіскального ресурсу [12];

3) *удосконалення системи обліку доходів і витрат на рівні всіх економічних агентів.* Зазначене передбачає забезпечення умов для добровільної сплати податків, спрощення форм декларацій і звітності, впровадження опосередкованих методів контролю доходів і витрат тощо. Проте варто усвідомлювати, що офіційна система обліку має надавати найбільш повне уявлення щодо циркуляції як фінансових, так і матеріальних потоків. Поза офіційної системи

Механізми державного управління

обліку тривалий час лишаються окремі види господарської діяльності, такі як видобуток янтарю, гральний бізнес. Хоча нині існують розробки на законодавчому рівні, що дали б змогу перевести їх у легальну площину;

4) *прозорість використання публічних фінансів*. Неможливо підвищити рівень прозорості економічних операцій у приватному секторі, не досягнувши цього на рівні державних установ. Адже публічні фінанси опосередковують всі сфери економіки [7]. Прозорий перерозподіл і рух ресурсів на кожному етапі, вільний доступ до відповідної інформації і підзвітність відповідальних осіб – ключові умови цього процесу. Останніми роками в Україні реалізовано низку ініціатив, спрямованих на підвищення фіскальної прозорості публічних фінансів. Серед них варто визначити електронну систему публічних закупівель «ProZorro», «E-data» як етап проекту «Прозорий бюджет», розширення функціональних можливостей «Електронного кабінету платника податків», Єдиний державний веб-портал відкритих даних [7]. Прозорість публічних фінансів дає змогу контролювати ефективність їх розподілу й використання і є визначальною умовою успішного реформування всіх сфер національної економіки.

Нині в Україні сформоване досить потужне правове поле, спрямоване на подолання тіньової економіки. Проте національне законодавство не позбавлене недосконалостей, об'єктивно відстає від реалій життя і декларує змінені, нові умови ринкового господарювання *post age*.

З одного боку, це змушує деяких підприємців переводити свою господарську діяльність у нелегальну площину, з іншого – лишає простір для довільного тлумачення законних вимог із боку чиновників. Отже, легальний бізнесмен опиняється в тому ж стані очікування покарання за незрозумілу провину, в якому перебуває нелегальний підприємець. Ситуація ускладнюється тим, що нині відсутній механізм, здатний забезпечити неухильну відповідальність носіїв цих руйнівних явищ [8, с. 54].

Вдосконалення законодавства у сфері детінізації включає два основних підходи: 1) «імпортувати» законодавство з країн, де воно вже пройшло успішну апробацію ринком; 2) легалізувати вже наявні неформальні норми [15]. Залежно від сфери регулювання С. Баранов групує відповідні нормативно-правові акти в такі блоки: у сфері регулювання господарської діяльності, у сфері забезпечення економічної безпеки; у сфері боротьби з економічною злочинністю; у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; у сфері боротьби з корупцією [2, с. 10]. Віддаючи належне пропонованим підходам, зауважимо, що правовий механізм має включати заходи з:

– недопущення умов існування тіньового сектору (захист прав власності та інтересів господарюючих суб'єктів, захист комерційної та банківської таємниці, врегулювання податкових та митних питань, спрощення системи бухгалтерської звітності, підвищення професіоналізму і відповідальності працівників державного апарату, розвиток системи безготівкових розрахунків, удосконалення правил та норм із регулювання діяльності фінансових ринків; удосконалення нормативних актів щодо управління державним майном, підвищення оперативності реагування на швидкі зміни макроекономічної ситуації, впровадження стимулів легального господарювання тощо) [2, с. 33–34; 3, с. 114–115; 16];

– легалізації неформальних форм залучення нелегально отриманих доходів у легальну економіку (законодавчо врегулювати розмежування капіталів кримінальних елементів і тіньовиків господарників за прозорими критеріями; за наявності у правоохоронних органів конкретної інформації про злочинне походження коштів, спроби їх легалізувати мають переслідуватися у кримінальному порядку; на державному рівні має діяти програма, за якою власники коштів, отриманих незаконним шляхом (але не через вчинення злочинних дій), не зазнають кримінального переслідування за умови інвестування цих коштів у легальні сфери економіки) [3];

– покарання нелегальної чи протизаконної господарської діяльності (посилення відповідальності правопорушників; штраф; ліквідація юридичної особи; остаточна або на кілька років заборона здійснювати один чи кілька видів економічної діяльності; заборона на певний термін співпраці з державними підприємствами, установами, організаціями; заборона до залучення заощаджень населення; конфіскація предметів, які використовувалися задля скоєння злочинних дій; афішування прийнятої судової ухвали або поширення компрометуючої інформації про порушника через ЗМІ тощо) [1; 19].

Висока якість інституційного середовища забезпечує країні лідируючі позиції в багатьох сферах соціально-економічного розвитку. Звернення до ідей інституціоналізму є порівняно молодим напрямом у науці і зазнало чимало критики, не позбавленої об'єктивізму. Тим не менш дослідження Д. Норта і Р. Томаса доводять, що декомпозиція економічного зростання з визначенням праці й капіталу як інституційних факторів некоректна, бо накопичення капіталу, інвестиції, збільшення продуктивності праці і науково-технічний прогрес є не стільки факторами зростання, скільки його показниками. Авторами було висунуто альтернативну гіпотезу, за якою різниця в темпах зростання інвестицій європейських країн більшою мірою зумовлена інституційними складниками, як-от захист прав власності і свобода підприємництва [17; 20].

Забезпеченням прозорості господарської діяльності економічних агентів займаються всі гілки влади в особі Президента, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. До інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення розвитку легальної й скорочення частки тіньової економіки, належить багато установ різних організаційно-правових форм й підпорядкування, котрі умовно можна поділити на дві групи.

1) органи державної влади: органи, що формують та реалізують державну політику щодо економічного розвитку (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державний комітет фінансового моніторингу, Антимонопольний комітет та ін.); силові структури (Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Генеральна прокуратура України та ін.); спеціалізовані антикорупційні органи (Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України);

2) неурядові організації: правозахисні, інфраструктурні, суспільно-охоронні (Українська Гельсінська спілка з прав людини, коаліція «За детінізацію економіки», платформа «Податки для економічної свободи», коаліція «За ліберальну податкову реформу» та ін.)

Але інституційне забезпечення детінізації національної економіки набуває викривлених форм. Останніми роками відбувається активна розбудова системи державних антикорупційних органів, при цьому напрацювання в частині реалізації інститутів власності, свободи, права тощо поки що не відповідає ані запитам суспільства, ані стандартам, напрацьованим світовим співтовариством.

З огляду на аналіз досліджень стосовно інституційних засад детінізації економіки України можемо дійти висновків.

1. Існує безпосередній взаємозв'язок між рівнем інституційного розвитку та тіньовим сектором. Наукою доведено, що інститути є базовою структурою, що дають змогу сформувати такі умови, за яких зменшується вартість операцій, зростає рентабельність та економічна активність господарюючих суб'єктів. З цього твердження випливає наступне.

2. Напрацьовано два базових підходи щодо розуміння взаємозв'язку та співвідношення цих понять. Згідно з першим, тіньова економіка має похідний характер щодо інституційних

форм Так, З. Варналій розглядає тіньову економіку як одну з інституційних загроз (форму прояву інституційних деформацій), до яких зараховує також корупцію, тіньову парадержаву, рейдерство, непродуктивний відтік капіталу [4]. Згідно з другим, тіньовий характер соціально-економічних відносин як явище може вражати будь-яку сферу діяльності людини, бо в його основі – потреби людини, об'єктивність яких продиктована природою.

Небезпека полягає в тому, що державний сектор, однією з основних функцією якого є інституційний супровід у сфері господарської діяльності, сам виявився дуже вразливим до таких процесів. Зрештою, в суспільстві сформувався низький рівень довіри до державних інституцій, що часом сприймаються як фікція, а процеси в реальному секторі є абсолютно «відірваними» від державного управління.

Заходи інституційного характеру мають включати: максимально можливе зниження рівня ручного керування, мінімізацію взаємодії замовників та надавачів державних послуг, детінізацію політичного процесу, активне залучення громадськості до контролю за діяльністю державних інституцій, прозорий відбір кадрів на державні посади на всіх рівнях, стратегічну визначеність детінізації національної економіки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Формування тіньової економіки пов'язують із появою перших форм господарювання суспільства. За іншим підходом, це явище розвинулося разом зі становленням інституту державності та формуванням правовідносин між громадянами і державою у вигляді сплати податків [5].

Очевидно, що в його основі лежить економічний інтерес людини, що є об'єктивною умовою існування людини як біологічного виду. Але економічні відносини розглядаються крізь призму публічної влади та системи права. Адже тіньова економіка – це, перш за все, економіка, що функціонує в обхід чинних державних законів і суспільних правил. Отже, без створення відповідного каркасу інституцій, що регулюють суспільні й економічні відносини зокрема в рамках відповідного правового поля, подолання цього явища видається малоефективним. Саме тому ключовими елементами комплексного механізму детінізації національної економіки мають бути економічна, правова та інституційна складові частини.

Найбільша складність і суперечність криється, зокрема, в тому, що держава як гарант суспільного добробуту у вигляді окремих державних органів, структур, службовців також підвладна цьому деструктивному явищу. Отже, формуючи механізм детінізації, робота має вестися як у приватному, так і у державному секторах. Відповідно, заходи з детінізації у кожному з них матимуть свою специфіку, що вимагає окремого дослідження. У нинішніх умовах особлива роль у цьому процесі відводиться громадянському суспільству, його зрілості і готовності взяти на себе свою частку відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Августин Р.Р. Узагальнення світового досвіду формування ефективної системи детінізації національного господарства. *Науковий вісник НЛТУ України* : збірник наук.-техн. пр. Львів, 2014. Вип. 24.1. С. 192–197. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnlntu_2014_24.1_35.
2. Баранов С.О. Державне регулювання детінізації національної економіки: організаційно-правовий аспект : автореф. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2018. 20 с.
3. Борщук Є.М., Ліпенцев А.В., Заверуха М.М. Теоретико-прикладні основи детінізації економіки України / Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. *Ефективність державного управління* : збірник наук. пр. Львів, 2015. Вип. 43. С. 29–35.
4. Варналій З. Шляхи детінізації економіки України та її особливості. *Вісник Укр. акад. банківської справи*: наук.-практ. журнал. Суми : УАБС, 2007. № 2. С. 56–66.

5. Дворянінов А.В. Напрями детінізації економіки України через застосування податкових механізмів. *Фінансовий простір* : міжнар. наук.-практ. журн. Черкаси : Черкас. навч.-наук. ін-т ДВНЗ «Ун-т банківської справи». 2013. № 4. С. 151–156.
6. «Дійте!» Учасники Форуму проти тіні в економіці висунули вимоги до влади. Бізнес-портал delo.ua. URL: <https://delo.ua/business/dijte-uchasniki-forumu-proti-tini-v-ekonomici-visunuli-vimogi-336196/>.
7. Касперович Ю.В. Пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prozorist-19d5a.pdf>.
8. Ковальчук А., Криштоф А. Детінізація економіки як нормативно-правовий імператив. *Підприємництво, господарство і право* : наук.-практ. госп.-прав. журнал. 2016. № 1. С. 51–55. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/01/9.pdf>.
9. Краус Н.М., Максименко М.О. Регуляторні механізми детінізації національної економіки. *Науковий вісник Полтав. ун-ту економіки і торгівлі*. 2011. № 6 (51). Ч. 1. С. 81–86.
10. Лапінський І.Е. Напрями детінізації господарської діяльності в системі економічної безпеки держави : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 21.04.01 «Економічна безпека держави (екон. науки)» / ПНТУ ім. Ю. Кондратюка. Полтава, 2013. 20 с.
11. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : офіц. сайт. URL: <http://www.me.gov.ua>.
12. Меркулова Т.В. Снижение налоговой нагрузки и эффект Лаффера: аргументы и заблуждения. Налогообложение: проблемы науки и практики – 2007 : монографія. Харьков : ИД «ИНЖЕК», 2007. С. 28–42.
13. Мокій А.І., Флейчук М.І. Підвищення ефективності інституційного середовища як чинник детінізації економіки : аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/716/>.
14. Незадекларована праця в Україні: форми прояву, масштаби та заходи в рамках системи інспекції праці : огляд / підготов. О. Цимбал, нац. консультант; у рамках Проекту МОП «Зміцнення системи інспекції праці і механізмів соціального діалогу». Київ, 2017. 67 с. URL: <http://dsp.gov.ua>.
15. Подмазко О.М. Організаційно-економічні основи механізму детінізації економіки України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / наук. кер. К.В. Ковтуненко; Одес. нац. політех. ун-т. Одеса, 2015. 230 с.
16. Савченко І.Г., Іорданов А.Є. Тіньовий сектор економіки України: аналіз стану та напрями детінізації. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси* : наук. журн. 2012. № 3. С. 107–116.
17. Система экономических институтов Республики Беларусь / А.Е. Дайнеко и др. ; под общ. ред. А.Е. Дайнеко ; Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. Минск : Беларус. навука, 2015. 279 с.
18. Ставицький А.В. Аналіз зв'язку між податковою політикою держави та тіньовою економікою України. *Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія «Економіка та підприємництво»*. 2011. № 1. С. 11–14.
19. Удовенко В.В. Сутність поняття «тіньова економіка», її місце в Україні. URL: http://www.rusnauka.com/17_AND_2010/Economics/69193.doc.htm.
20. North D., Thomas R. The Rise of the Western World. A New Economic History. Cambridge : Cambridge University Press, 1973.
21. Schneider F., Enste D.H. The Shadow Economy. An International Survey. UK ; USA ; Australia ; Spain ; South Afric : Cambridge University Press, 2002.
22. Schneider F. The size and development of the Shadow Economies of Ukraine and six other Eastern Countries over the period of 1999–2015 = Шнайдер Ф.Г. Розмір і розвиток тіньової

економіки України та шести інших країн Сходу за період 1999–2015 рр. *Економіка розвитку = Economics of Development* : наук. журн. ХНЕУ ім. Сергія Кузнеця. Харків : Консалт.-вид. компанія «Ділові перспективи», 2016. № 2 (78). С. 12–20.

References:

1. Avhustyn R.R. (2014) Uzahalnennya svitovoho dosvidu formuvannya efektyvnoyi systemy detinizatsiyi natsionalnoho hospodarstva [Generalization of world experience formation of effective national economy de-shadowing systems]. *Academic papers collection. Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny* [Scientific Bulletin of UNFU]. Vol. 24.1, Pp. 192–197 [Ukraine].
2. Baranov S.O. (2018), Derzhavne rehulyuvannya detinizatsiyi natsionalnoyi ekonomiky: orhanizatsiyno-pravovyy aspekt [State regulation of the detinization of the national economy: the organizational and legal aspect]. Ph.D thesis : 25.00.02 “Mechanisms of public administration”, press Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. Kyiv, 20 p. [Ukraine].
3. Borshchuk Ye.M., Lipentsev A.V. and Zaverukha M.M. (2015), Teoretyko-prykladni osnovy detinizatsiyi ekonomiky Ukrayiny [Theoretical and applied foundations of the shadow economy of Ukraine]. *Academic papers collection Efektyvnist derzhavnoho upravlinnya* [Efficiency of public administration]. Vol. 43. Pp. 29–35 [Ukraine].
4. Varnaliy Z. (2007) Shlyakhy detinizatsiyi ekonomiky Ukrayiny ta iyi osoblyvosti [Directions of the shadow economy of Ukraine and its peculiarities]. *Bankivska sprava* [Banking]. Vol. 2. Pp. 56–66 [Ukraine].
5. Dvoryaninov A.V. (2013) Napryamy detinizatsiyi ekonomiky Ukrayiny cherez zastosuvannya podatkovykh mekhanizmv [Areas of de-shadowing of Ukraine's economy through application of tax mechanisms]. *Finansovyy prostir* [Financial space]. Vol. 4 (12). Pp. 151–156 [Ukraine].
6. “Diyte!” Uchasnyky Forumu proty tyni v ekonomitsi vysunuly vymohy do vlady [“Come on!” Members of the Forum Against the Shadow in the Economy put forward demands for power]. Business portal delo.ua. URL: <https://delo.ua/business/dijte-uchasniki-forumu-proti-tyni-v-ekonomitsi-visunuli-vimogi-336196/> [Ukraine].
7. Kasperovych Yu.V. (2017) Priorityetni napryamy pidvyshchennya efektyvnosti ta prozorsti publicnykh finansiv [Priority areas of improvement efficiency and transparency of public finance]. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prozorist-19d5a.pdf> [Ukraine].
8. Kovalchuk A. and Kryshstof A. (2016), Detinizatsiya ekonomiky yak normatyvno-pravovyy imperativ [The de-shadowing of the economy as a regulatory imperative]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law]. Vol. 1. Pp. 51–55 [Ukraine].
9. Kraus H.M. and Maksymenko M.O. (2011) Rehulyatorni mekhanizmy detinizatsiyi natsionalnoyi ekonomiky [Regulatory mechanisms for the de-shadowing of the national economy]. *Naukovyy visnyk Poltavskoho universytetu ekonomiky i torhivli* [PUET: Economic Sciences]. Vol. 6 (51). Pp. 81–86 [Ukraine].
10. Lapinsky I.E. (2013) Napryamy detinizatsiyi hospodarskoyi diyalnosti v systemi ekonomichnoyi bezpeky derzhavy [Areas of economic de-shadowing activities in the system of economic security of the state], Ph.D thesis : 21.04.01. Economic security of the state, press PNTU im. Yu. Kondratyuka, Poltava, 20 p. [Ukraine].
11. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. Official site. URL: <http://www.me.gov.ua/?lang=en-GB> [Ukraine].
12. Merkulova T.V. (2007). Snizhenie nalogovoy nagruzki i effekt Laffera: argumenty i zabluzhdeniya [Reducing the tax burden and the Laffer effect: arguments and misconceptions]. Monograph *Nalogooblozhenie : problemy nauki i praktiki* [Taxation: problems of science and practice]. Press Kharkiv : ID “INZhEK”. Pp. 28–42 [Ukraine].

13. National Institute for Strategic Studies (2012), Mokiy, A.I. and Flejchuk, M.I. *Pidvyshchennya efektyvnosti instyutsiynoho seredovysheha yak chynnyk detinizatsiyi ekonomiky* [Increasing the efficiency of the institutional environment as a factor in the de-shadowing of the economy]. Analytical note, official site. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/716/>. [Ukraine].

14. Tsymbal O. (2017) *Ohlyad "Nezadeklarovana pratsya v Ukrayini: formy proyavu, masshtaby ta zakhody v ramkakh systemy inspektsiyi pratsi"* [Report "Undeclared labor in Ukraine: forms of expression, scale and measures in the framework of the labor inspection system"], Proekt Mizhnarodnoho byuro pratsi "Zmitsnennya systemy inspektsiyi pratsi i mekhanizmyv sotsialnoho dialohu" [Project of the International Labor Office "Strengthening the Labor Inspection System and Social Dialogue Mechanisms"]. 67 p. [Ukraine].

15. Podmazko O.M. (2015) *Orhanizatsiyno-ekonomichni osnovy mekhanizmu detinizatsiyi ekonomiky Ukrayiny* [Organizational and economic principles of the Ukrainian economy unshadowing mechanism]. Dissertation Ph.D : 08.00.03, Press Odes. nats. politekhn. un-t, Odesa, 230 p. [Ukraine].

16. Savchenko I.H., Iordanov A.Ye. (2012) *Tinovyy sektor ekonomiky Ukrayiny: analiz stanu ta napryamy detinizatsiyi* [The shadow sector of the Ukrainian economy: analysis of the state and directions of de-shadowing]. *Zovnishnya torhivlya : pravo, ekonomika, finansy* [Foreign Trade: Law, Economy, Finance]. Vol. 3. Pp. 107–116 [Ukraine].

17. Edited by Dayneko A.E. (2015) *Sistema ekonomicheskikh institutov Respubliki Belarus* [The system of economic institutions of the Republic of Belarus], Monograph; Press Nats. akad. nauk Belarusi, In-t ekonomiki, Belaruskaya navuka. Minsk, 279 p. [Belarus].

18. Stavyt'skyy A.V. (2011) *Analiz zvyazku mizh podatkovoyu politykoyu derzhavy ta tinovoyu ekonomikoyu Ukrayiny* [Analysis of the link between the state tax policy and the shadow economy of Ukraine]. *Derzhava ta rehiony* [State and regions. Series "Economy and entrepreneurship"]. Vol. 1. Pp. 11–14 [Ukraine].

19. Udovenko V.V. (2010) *Sutnist ponyattya «tinova ekonomika», yiyi mistse v Ukrayini* [The essence of the issue is the shadow economy, its place in Ukraine]. URL: http://www.rusnauka.com/17_AND_2010/Economics/69193.doc.htm [Ukraine].

20. North D., Thomas R. *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge : Cambridge University Press, 1973.

21. Schneider F. and Enste D.H. (2002) *The Shadow Economy. An International Survey*. Cambridge University Press.

22. Schneider F.H. (2016) *Rozmir i rozvytok tinovoyi ekonomiky ukrayiny ta shesty inshykh krayin skhodu za period 1999–2015 rr.* [The size and development of the shadow economies of Ukraine and six other eastern countries over the period of 1999–2015]. *Ekonomika rozvytku* [Economics of Development]. Vol. 2 (78). Pp. 12–20 [Ukraine].

О. О. Усаченко, кандидат наук з державного управління, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

У статті зазначено, що всі правовідносини є суспільними відносинами, але останні не завжди підлягають правовому регулюванню і можуть бути визнані юридичними (наприклад, відносини у сфері моралі, спілкування тощо). Відмінними рисами правовідносин є такі: правові відносини виникають, припиняються або змінюються лише на основі правових норм, які безпосередньо породжують (реалізують) правовідносини і реалізуються через них. Предметами правовідносин є взаємопов'язані юридичні права та обов'язки, які в юридичній науці прийнято називати суб'єктивними. Цей зв'язок є суттю правовідносин, у межах яких право однієї сторони кореспондує (відповідає) іншій і навпаки. Правові відносини є вольовими і проявляються двома способами. З одного боку, завдяки нормам права у правовідносинах відображається державна воля, з іншого боку, навіть за наявності правових норм правовідносини не можуть автоматично з'являтися і потім функціонувати без волі його учасників, хоча б одного з них. Потрібний умисний вчинок, що породжує явище. Правові відносини, як і закон, за яким вони виникають, охороняються державою. Правові відносини вирізняються індивідуальністю суб'єктів, суворим визначенням їхньої взаємної поведінки, уособленням прав та обов'язків.

Визначено, що правовідносини – це суспільні відносини, що охороняються державою, які виникають, як правило, внаслідок норм права на поведінку людей і характеризуються наявністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків його учасників. Організаційно-правові механізми державного регулювання суспільних відносин повинні будуватися з урахуванням інтересів як усього суспільства (тобто суспільних інтересів), так і приватних інтересів осіб. Водночас є певні типи відносин, в яких переважають суспільні інтереси, і одним із таких типів є правовідносини в оборонній галузі. Метою державного регулювання розвитку оборонної промисловості є задоволення державних (громадських) інтересів у забезпеченні безпеки держави.

Ключові слова: організаційно-правові механізми, державне регулювання, розвиток оборонної промисловості, громадське відношення, громадські стосунки, задоволення державних інтересів.

O. O. Usachenko. Organization of regulatory regulation of development of defense industry

It is stated that all legal relationships are public relations, but the latter are not always subject to legal regulation and can be recognized as legal (for example, relations in the sphere of morality, communication and the like). Distinctive features of legal relations are the following: Legal relations arise, terminate or change only on the basis of legal norms that directly generate (bring to life) legal relationships and are realized through them. The subjects of legal relations are mutually interconnected legal rights and obligations, which in legal science are commonly called subjective. This connection is the essence of a legal relationship within which the right of one party corresponds (corresponds) to the other, and vice versa. Legal relations are strong-willed and manifest in two ways. On the one hand, due to the norms of law in legal relations reflects the state will, on the other hand, even in the presence of legal norms legal relationship can not automatically appear and then function without the will of its participants, at least one of them. Willful act is required, which gives rise to the phenomenon. Legal relations, as well as the law on which they arise, are protected by the state. Legal relations are distinguished by the individuality of the subjects, the strict definition of their mutual behavior, the personification of rights and responsibilities.

It is determined that a legal relationship is a public relation, protected by the state, which arises, as a rule, as a result of the norms of the right to behavior of people and characterized by the presence of subjective

rights and legal obligations of its participants. Organizational and legal mechanisms of state regulation of public relations should be built taking into account the interests of both the whole society (i.e. public interests) and the private interests of individuals. At the same time, there are certain types of relationships in which public interests prevail, and one such type is the legal relationship in the defense industry. The purpose of state regulation of the development of the defense industry is to satisfy state (public) interests in ensuring the security of the state.

Key words: organizational and legal mechanisms, state regulation, development of the defense industry, public relations, public relations, satisfaction of state interests.

Постановка проблеми. На відміну від взаємозв'язків у природі, всі види і форми стосунків, що виникають у суспільстві між індивідами та їхніми об'єднаннями, є громадськими, або соціальними. За допомогою права держава покликана регулювати наявні громадські стосунки. Основна мета такого регулювання – зробити їх підконтрольними і керованими. Правові стосунки традиційно визначають як громадські стосунки, врегульовані правом. Правовідношення у своїй суті – це «результат дії правової норми» або «форма її реалізації».

Право регулює не увесь комплекс наявних громадських стосунків, а лише найбільш принципові стосунки, що мають істотне значення для інтересів держави, суспільства, нормальної життєдіяльності людей. Це, передусім, стосунки влади та управління, власності, соціально-економічного пристрою, прав і обов'язків громадян, забезпечення громадського порядку, а також трудові, майнові і деякі інші стосунки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду основних науково-теоретичних і прикладних аспектів у сфері організаційно-правових механізмів державного регулювання розвитку оборонної промисловості в Україні як засобу посилення обороноздатності держави присвячені дослідження таких учених: А.М. Слободської, Н.Г. Борецької, Г.О. Крапівіної, Т.В. Лях та інших.

Водночас наукові публікації, що пов'язані з питаннями щодо становлення організаційно-правових механізмів державного регулювання розвитку оборонної промисловості в соціальній та безпековій галузі у світі та Україні, практично відсутні, що зумовлює необхідність у проведенні подальших наукових пошуків із цієї проблематики.

Мета статті – визначення умов і заходів щодо державного оборонного замовлення в умовах розвитку оборонної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. Можна сказати, що всі правовідносини є громадськими стосунками, але останні, у свою чергу, далеко не завжди піддаються правовому регулюванню і можуть бути визнані правовими (наприклад, стосунки у сфері моралі, спілкування і тому подібне) [1, с. 87]. Характерними ознаками правовідносин є такі:

1. Правовідносини виникають, припиняються або змінюються тільки на основі правових норм, які безпосередньо породжують (викликають до життя) правовідносини і реалізуються через них.

2. Суб'єкти правових стосунків взаємно пов'язані між собою юридичними правами і обов'язками, які в правовій науці прийнято називати суб'єктивними. Цей зв'язок становить суть правовідношення, у межах якого праву однієї сторони кореспондує (відповідає) обов'язок іншої і навпаки.

3. Правові стосунки мають вольовий характер, який проявляється двояко. З одного боку, через норми права в правовідносинах відбивається державна воля, з іншого боку, навіть за наявності юридичної норми правовідношення не може автоматично з'явитися і потім функціонувати без волевиявлення його учасників, принаймні одного з них. Потрібний вольовий акт, що дає початок явищу.

4. Правовідносини, як і право, на базі якого вони виникають, охороняються державою.

5. Правові стосунки вирізняються індивідуальністю суб'єктів, суворістю визначеністю їхньої взаємної поведінки, персоніфікацією прав і обов'язків.

Отже, правовідношення – це громадське відношення, що охороняється державою, виникає, як правило, внаслідок дії норм права на поведінку людей і характеризується наявністю суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у його учасників.

Організаційно-правові механізми державного регулювання громадських стосунків повинні будуватися з урахуванням інтересів як усього суспільства (тобто публічних інтересів), так і приватних інтересів окремих індивідів [2, с. 178]. Водночас є певні види стосунків, у регулюванні яких переважають публічні інтереси, і один із таких видів – правовідносини у сфері оборонної промисловості.

Мета державного регулювання розвитку оборонної промисловості стосунків – задоволення державних (публічних) інтересів із забезпечення безпеки держави. Як уже було зазначено, розвиток оборонної промисловості входить до складу державного сектору економіки, є особливим об'єктом державної власності і в цій ролі піддається державному регулюванню (управлінню) з боку уповноважених органів державної влади.

Державне регулювання розвитку оборонної промисловості стосунків часто трактується як міра втручання держави в економічне життя [3, с. 35]. Державне регулювання передбачає:

- формування організаційно-економічних структур, що забезпечують суворий контроль за дотриманням норм регламентації господарської поведінки суб'єктів ринку і обслуговуючих господарських відносин;

- вироблення соціально-економічної політики, визначення та результативне застосування механізмів її реалізації – власне регулювання соціально-економічних процесів.

Зазвичай розрізняють пряме і непряме державне регулювання економіки. При цьому до методів прямого державного регулювання економіки в економічній літературі відносять державне підприємництво. Непряме державне регулювання економіки полягає у використанні різних методів впливу на неї: зміни обсягу грошової маси, що перебуває в обігу; зміни валютного курсу; перегляду податкової політики тощо. Пряме державне управління поширюється на об'єкти державної власності та полягає в можливості безпосереднього керуючого впливу на ці об'єкти і процеси, протікають в них, із боку державних органів управління, що володіють відповідними повноваженнями [4, с. 55].

Організаційно-правові механізми державного регулювання оборонною промисловістю можна розглядати у двох аспектах:

1. Управління розвитком оборонної промисловості як об'єктом державної власності, інакше кажучи, як частиною державного господарства.

2. Управління розвитком оборонної промисловості, що входить у державний сектор економіки галузевим промисловим комплексом, який складається з підприємств, перед якими стоїть єдине завдання – забезпечення обороноздатності держави.

На думку деяких учених, правовідносини у сфері державної власності (зокрема, ті, що належать до розвитку оборонної промисловості) належать, перш за все, до галузі цивільно-правового регулювання. Держава в цьому випадку є власником, що реалізовує свої речові права щодо майна, яке належить йому, і, отже, правовідносини, що виникають у процесі такої діяльності, є за своєю суттю господарськими і повинні регулюватися цивільним правом.

Такий підхід видається не цілком обґрунтованим, оскільки не враховує особливості державної власності (зокрема, публічні цілі її використання), а також той факт, що процес реалізації державою своїх повноважень у сфері державного господарства виходить за межі традиційних цивільних правовідносин і є державним управлінням певним сектором економіки [6]. Оборонна промисловість є частиною державної власності, орієнтованої на задоволення саме публічних інтересів усього суспільства, тоді як інші об'єкти власності використовуються в приватних інтересах. Можна стверджувати, що для громадських стосунків, які виникають у

Механізми державного управління

сфері оборонної промисловості, характерні, перш за все, такі особливості: вони спрямовані на досягнення публічних інтересів і за своєю суттю є управлінськими, тобто виникають у сфері державного управління.

Низка учених також підкреслює, що державну власність необхідно розглядати не лише в цивільно-правовому сенсі. Під державною власністю можуть розумітися різноманітні стосунки, побудовані за ієрархічним принципом:

1) усередині органів законодавчої та виконавчої влади, які пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням державним майном, затвердженням бюджету;

2) між центральними і регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування;

3) між апаратом держави і державними підприємствами як реальними товаровиробниками.

За відношенням до державної власності акцентується не власницький, цивілістичний аспект, а управлінський. Отже, тут необхідно говорити про адміністративно-господарські правовідносини, що виникають у процесі державного управління оборонною промисловістю. Державне управління – різновид соціального управління, з функціонуванням якого традиційно пов'язується формування оборонної промисловості відособленої правової галузі – адміністративного права [7]. Громадські стосунки, що виникають у сфері державного управління, є адміністративно-правовими відносинами.

Більшість учених одностайна у визначенні адміністративно-правових стосунків. Під ними розуміються регульовані нормами адміністративного права громадські стосунки, що виникають у сфері виконавчої влади або складаються у сфері управління. Деякі автори дають більш розгорнуте визначення. Наприклад: адміністративно-правовим відношенням є врегульоване адміністративно-правовою нормою управлінське громадське відношення, в якому сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, встановлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою.

На нашу думку, для визначення адміністративних правовідносин необхідно враховувати дві їхні істотні особливості:

- по-перше, це правовідносини, що виникають у сфері державного управління;
- по-друге, вони регулюються нормами адміністративного права.

Те, що сторони є носіями «взаємних прав і обов'язків», не є характерною рисою адміністративних правовідносин, оскільки це – загальна ознака будь-яких правовідносин.

Що стосується правових норм, спрямованих на регулювання адміністративно-правових відносин, то тут слід зазначити, що комплексного правового акта, який регламентує питання державного управління, немає. Застосовуються, як правило, комплексні нормативно-правові акти, які містять як норми адміністративного права, так і правові норми інших галузей.

Як і щодо більшості правовідносин у різних галузях права, основним актом для правового регулювання адміністративних правовідносин у сфері оборонної промисловості, безперечно, є Конституція України, статтею 85 якої затверджено перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності. Як уже було зазначено, всі підприємства оборонних галузей промисловості можуть перебувати виключно в державній власності, отже, управління ними здійснюють тільки державні органи виконавчої влади.

Основу для управління у сфері оборонної промисловості становлять закони України, що створюють необхідний правовий фундамент для регулювання правовідносин, які виникають у діяльності підприємств оборонної промисловості. Прикладами непослідовного розвитку інституційної політики державного регулювання розвитком оборонної промисловості є такі:

Механізми державного управління

- утворення у 1996 році, ліквідація у 1999 році та знову утворення у 2001 році Державної служби експортного контролю України;
- утворення у 1999 році та ліквідація у 2000 році Комісії з політики експортного контролю та військово-технічного співробітництва з іноземними державами при Президентіві України;
- утворення у 2000 році та ліквідація у 2006 році Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентіві України;
- утворення у 2006 році, але фактична бездіяльність із березня 2010 по вересень 2014 року Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Раді національної безпеки і оборони України (засідання Комісії у згаданий період не проводились, її склад не поновлювався);
- утворення у 1999 році та ліквідація у 2007 році Комісії Кабінету Міністрів України з питань військово-промислової політики;
- утворення у 2007 році та ліквідація у 2008 році Комісії з питань військово-технічної політики та оборонно-промислового комплексу при Кабінеті Міністрів України;
- утворення у 2008 році та ліквідація у 2011 році Агентства з питань оборонно-промислового комплексу при Міністерстві промислової політики України;
- утворення у 2012 році та фактична ліквідація у 2014 році Комітету з реформування і розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу.

Наступну ланку в системі правового регулювання адміністративних відносин державного регулювання розвитку оборонної промисловості становлять укази Президента України та постанови Уряду України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Можна виділити деякі особливості нормативно-правового регулювання адміністративних відносин у сфері оборонної промисловості. Запропоновано визначити їх у такому:

По-перше, правове регулювання адміністративно-господарських відносин у сфері оборонної промисловості здійснюється тільки на державному рівні. Це пов'язано з тим, що всі об'єкти ОПК можуть перебувати тільки в державній власності й не можуть належати ні регіонам, ні, тим більше, приватним особам.

По-друге, значне місце в системі нормативно-правового регулювання зазначених правовідносин посідають закони України. Як правило, на рівні закону визначаються лише правові основи, на яких надалі будується підзаконне регулювання, більш детально регламентує всі основні моменти правовідносин, що утворюються в тій чи іншій галузі. Але у сфері регулювання адміністративних правовідносин у сфері оборонної промисловості ситуація дещо інша. Таке становище зумовлено специфічними якістьми продукції, виробленої в оборонній промисловості, і жорстким державним контролем за її використанням і поширенням, а також тим, що всі виникаючі в цій галузі правовідносини безпосередньо пов'язані з реалізацією найважливіших державних функцій щодо забезпечення обороноздатності країни.

По-третє, роль відомчого регулювання в системі нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері оборонної промисловості зводиться в принципі до реалізації державними органами виконавчої влади повноважень власника майна оборонної промисловості від імені України і вирішення організаційних питань. Забезпечення функціонування оборонного виробництва в Україні належить до повноважень Уряду, і більшість рішень, що стосуються діяльності підприємств оборонної промисловості, закріплені в постановах Уряду України, прийнятих на основі відповідних законів України. На відомчому рівні здійснюється регулювання найменш важливих питань, а також видання індивідуальних нормативно-правових актів у межах управління конкретним підприємством оборонної промисловості.

Список використаних джерел:

1. Васійчук В.О., Гончарук В.Є., Качан С.І., Мохняк С.М. Основи цивільного захисту : навч. посібник. Львів : Вид-во Нац. у-ту «Львівська політехніка», 2010. 417 с.
2. Смирнов В.А., Дикань С.А. Основи цивільного захисту : навч. посібник. Полтава, 2013. 300 с.
3. Катастрофы и общество : монография / Ю.Л. Воробьев, Г.Г. Малинецкий, В.И. Осипов и др. ; М-во Рос. Федерации по делам гражд. обороны, чрезвычайн. ситуациям и ликвидации последствий стихийн. бедствий. Москва : Контакт-Культура, 2000. 331 с.
4. Супотницький М.В. Забытая химическая война 1915–1918 гг. III. Применение химического оружия в операциях Первой мировой войны. *Офицеры*. 2010. № 5 (49). С. 54–59.
5. Галушко Ю.І., Шершнеєв М.А., Карпенко В.І. Вплив розвитку військ ППО в часи Великої Вітчизняної Війни на створення ракетних військ повітряних сил Збройних Сил України. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2010. № 1 (3). С. 96–100.
6. Труш О.О. Історичний розвиток державної політики у сфері цивільного захисту України. 2009. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/10.pdf>.
7. МНС України: історія становлення. URL: <http://www.mns.gov.ua/history>.

References:

1. Vasiichuk V.O., Goncharuk V.Ye., Kachan S.I. and Mokhnyak S.M. (2010). Fundamentals of Civil Protection : navchal'ny'j posibny'k. Lviv, Ukraine.
2. Smirnov V.A. and Dikan S.A. (2013). Fundamentals of Civil Protection : navchal'ny'j posibny'k. Poltava, Ukraine.
3. Vorobiev Y.L., Malinetskii G.G. and Osipov V.I. (2000). Accidents and society : monohrafiia. Moscow, Russia.
4. Supotnitsky M.V. (2010). The Forgotten Chemical War of 1915–1918. *The use of chemical weapons in the operations of the First World War*. Vol. 5 (49). P. 54–59.
5. Galushko Yu.I., Shershniv M.A. and Karpenko V.I. Influence of the development of air defense forces during the Great Patriotic War on the creation of missile forces of the Air Forces of the Armed Forces of Ukraine (2010). Kyiv, Ukraine.
6. Trush O.O. (2009). Historical development of state policy in the field of civil protection of Ukraine. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/10.pdf> (Accessed 12 January 2016).
7. Ministerstvo nadzvychaynykh sytuatsiy Ukrainy: istoriya stanovlennya. URL: <http://www.mns.gov.ua/history> (Accessed 12 January 2016).

О. М. Чечель, кандидат економічних наук,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри національної економіки
та публічного управління Київського національного
економічного університету імені Вадима Гетьмана

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена аналізу сутності механізмів державного управління в гуманітарній сфері. Як самостійна категорія науки державного управління, гуманітарна сфера досліджується автором як об'єкт відповідного державно-управлінського впливу. Проводиться ґрунтовний аналіз підходів сучасних учених до розуміння змісту таких дефініцій: «гуманітарна сфера», «державне управління в гуманітарній сфері», «державне управління гуманітарною сферою». Важливість розуміння гуманітарної сфери як об'єкта державного управління розкриває її складну структуру, що унеможливує визначення її як єдиного цілісного об'єкта управління. Автором доведено недоцільність поєднання гуманітарної та соціальної сфер як двох тотожних об'єктних зон державного управління. Доведено, що ці сфери співвідносяться як загальне та окреме, тобто неможливість ототожнення гуманітарної сфери як єдиного об'єкта державного будівництва пояснюється тим, що вона охоплює вже наявні об'єкти державного управління. Установлено, що такими складовими частинами гуманітарної сфери є соціальна, культурна, релігійна сфери, сфери інтелектуальних відносин, суспільно-політичної та медичної діяльності. Доведено, що гуманітарну сферу як особливу сферу державного управління слід визначати через сукупність галузей такої діяльності людини і громадянина, в якій відбуваються духовний, творчий, культурний, соціальний, суспільно-політичний, науково-інтелектуальний, освітній, медико-санітарний саморозвиток і самореалізація особистості без здійснення виробничої діяльності, але з можливістю отримання прибутку від продукту (матеріального або нематеріального), створеного особою як результати її власної невиробничої діяльності. Автором визначено власне розуміння механізму державного управління в гуманітарній сфері, під яким розуміється імперативний спосіб жорсткого підпорядкування об'єктів управління, заснований на суворому виконанні вказівок, що здебільшого засновано на примусі. Розкрито структурний зміст інституційного прояву механізму державного управління в гуманітарній сфері.

Ключові слова: гуманітарна сфера, державна гуманітарна політика, механізм державного управління в гуманітарній сфері, органи державної влади, державний примус.

O. M. Chechel. The concept and contents of public governance mechanisms in the humanitarian sector

The essence of the humanitarian sphere as an object of public administration was revealed. It was made the analysis of theoretical approaches to the definition of the humanitarian sphere and has been proposed own specifying definition. There were identified features of the implementation of public administration in the humanitarian sphere. The essence and content of the mechanisms of public administration in the humanitarian sphere were established. Its institutional component was determined separately and structural analysis was made. The importance of understanding the humanitarian sector as an object of public administration reveals its complex structure, which makes it impossible to define it as a single integrated object of governance. The author has proved that it is inappropriate to combine the humanitarian and social sectors as two identical subject areas of governance. It is proved that these sectors are correlated as common and separate. That is, the impossibility of identifying the humanitarian sector as the sole object of state-building is explained by the fact that it covers already existing objects of state governance. It is established that such components of the humanitarian sector are social, cultural, religious spheres, sphere of intellectual relations, socio-political and medical activity. It is proved that the humanitarian sector as a special sphere of public governance should be defined through the set

© О. М. Чечель, 2019

of branches of the activity of a person and a citizen, in which spiritual, creative, cultural, social, socio-political, scientific and intellectual, educational, health self-development and personality self-realization occurs without the production activity but with the possibility of making profit from the product (tangible or intangible) created by a person as a result of his/her own non-productive activity. The author provided own understanding of the mechanism of public governance in the humanitarian sector, which is understood as an imperative way of rigid subordination of management objects, based on strict adherence to instructions, which is mostly based on coercion. The structural content of the institutional manifestation of the mechanism of public administration in the humanitarian sector is revealed.

Key words: humanitarian sphere, state humanitarian policy, mechanism of public administration in the humanitarian sphere, government bodies, state coercion.

Постановка проблеми. Держава забезпечує своїм регулюючим впливом усі без винятку сфери суспільних відносин. Така необхідність пов'язана з головним призначенням держави як суспільно-політичного утворення та тим обсягом гарантій і обов'язків, який бере держава перед людиною і громадянином. Але не в усіх сферах й аспектах людського буття можливе державне втручання та державне управління. Такою сферою є сфера духовних потреб. І хоча вона в певному обсязі охоплюється регулюючим впливом із боку держави: створення та діяльність релігійних організацій, забезпечення реалізації релігійних прав – усе ж таки елемент свободи поведінки людини в ній є набагато більшим, ніж в інших сферах людського буття, які мають схоже до релігійної сфери призначення, хоча і дещо інший зміст і структуру. Йдеться про освіту, культуру, науку тощо. Власне, всі ці сфери мають спільну рису – у них людина розкриває та самореалізовує свої матеріальні, нематеріальні і, головне, духовні та ментальні потреби й інтереси. Це їх об'єднує в єдине поняття та єдину предметну галузь державного регулювання – гуманітарну сферу. Актуалізація розвитку цієї сфери, а також розвитку системи державного управління в ній, пов'язана з багатьма факторами, які мають як загальнодержавний (недопущення проявів ворожнечі на ґрунті культурних, ментальних, релігійних відмінностей), так і особистісний характер. Окрім того, необхідно усвідомлювати, що від якості державно-управлінського інструментарію в гуманітарній сфері залежить і процес національного саморозвитку та самоідентифікації української нації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формулювання гуманітарної сфери як предметної галузі державного управління знайшла своє відображення в працях багатьох учених, зокрема таких, як М. Баюк, Н. Белашова, В. Гошовська, Л. Губернський, В. Дзоз, С. Кіндзерський, М. Латинін, Ю. Стельмашук, О. Степанко та інші. Водночас слід звернути увагу, що і досі є потреба вдосконалення теоретико-методологічного та термінологічного інструментарію в аспекті державного управління гуманітарною сферою з метою підвищення його ефективності.

Мета статті – визначити сутність гуманітарної сфери з погляду об'єкта державного управління та розкрити зміст механізму державного управління в ній.

Виклад основного матеріалу. Гуманітарна сфера є надзвичайно складною у своїй структурній побудові, що зумовлює наявність величезної кількості векторів державного управління та необхідність формування виваженої, але багатоступінчастої державної політики. Така політика містить багато складників, інколи зовсім непов'язаних між собою, але таких, що відповідають загальним вимогам дорегуляторного впливу на суспільні процеси в галузях, в яких відбувається духовна, культурна, суспільна, розумова діяльність людини, спрямована на самореалізацію та її морально-етичний розвиток. Узагальнюючи всі наведені сфери, можна зробити певне зауваження, що гуманітарна політика держави спрямовується на регулювання тих аспектів людського буття, в яких відбувається розвиток її людського потенціалу, залежного переважно від особистості та від внутрішнього світу конкретної людини. Але слід наголосити, що наявність гуманітарної політики як окремої галузі або напрямку реалізації державою

своїх функцій та забезпечення гарантій всебічного розвитку прав і свобод людини і громадянина не означає повну і однозначну детермінацію її меж, обсягів і напрямів. Відсутність єдиного підходу до визначення сутності гуманітарної сфери в науковому середовищі є вагомим недоліком для розроблення практичних заходів під час формування гуманітарної політики держави та багато в чому зумовлює низьку ефективність механізмів державного управління в зазначеній сфері. Складність визначення повноти гуманітарної сфери та її структури залежить від складності відмежування тих чи інших сфер суспільного розвитку від тих, що традиційно відносять до гуманітарних. Наприклад, політична діяльність людини та реалізація її політичних амбіцій із погляду суспільних наук належать до самореалізації та саморозвитку людини, а тому підпадають під предметну галузь гуманітарної політики держави. Натомість економічна діяльність людини, її праця мають на меті не реалізацію особистості, а отримання суспільних благ, матеріальних благ для подальшої реалізації власних інтересів, прав, потреб. Така сфера суспільного буття та людської діяльності виходить за межі предметної сфери гуманітарної політики, оскільки стосується матеріальних благ.

У цьому контексті звертає на себе увагу позиція О. Степанко щодо того, що «... базовими елементами гуманітарної сфери мають бути фундаментальні галузі – освіта, наука, культура та їхні підгалузі: виховання, інформаційне середовище, дозвілля, релігія, етнічні відносини» [9, с. 202–203]. Але, на нашу думку, обмежуватися лише освітою, наукою та культурою недоцільно, а співвідносити релігійну сферу як підгалузь культурної можливо лише спираючись на сучасний стан інституційного забезпечення через наявність у складі Міністерства культури України департаменту у справах релігій та національностей – некоректно. Така ситуація не відповідає потребам сучасності, але дійсно існує, враховуючи наявне теоретико-методологічне забезпечення гуманітарної політики держави.

Хоча Л. Губернський, В. Андрущенко та М. Михальченко дають більш узагальнене тлумачення гуманітарної сфери, розуміючи під нею «... окрему сферу суспільного буття, а суспільне буття як таке, схарактеризоване крізь призму пріоритетів людини і людських цінностей. Ця сфера перебуває на перетині систем забезпечення людських інтересів» [4, с. 487]. Натомість В. Дзоз зазначає, що гуманітарна сфера розкривається через елемент реалізації духовності людини і громадянина, орієнтованої на її особистісний розвиток у напрямі досягнення нової суспільної якості [5, с. 62–63]. Останнє визначення дає можливість розкрити гуманітарну сферу в контексті трансформації суспільних процесів, встановивши, що вона є ключовою для еволюції держави. Гуманітарна сфера найтісніше пов'язана з ментальною та етнокультурними сферами розвитку національної самобутності. Тому одним із основних векторів державного управління нею є досягнення такого рівня якості національної свідомості, за якого питання суверенності нації та держави вирішуватиметься шляхом поєднання історичних традицій, системи цивілізаційних цінностей, втілених у напрямках розвитку держави, як суспільно-політичного прояву національної самобутності.

Зі свого боку, О. Степанко підходить більш системно до визначення гуманітарної сфери, розділяючи два підходи: «У широкому розумінні гуманітарна сфера втілює в собі духовне і соціальне життя особи та окремих соціумів; у вузькому розумінні – це сфера розвитку духовного життя людини й суспільства» [9, с. 205–207].

Цікаво, що такий підхід найбільшою мірою розкриває основну теоретичну проблему визначення сутності гуманітарної сфери – її співвідношення із сферою соціальною. Якщо гуманітарну сферу розглядати переважно як сферу духовного буття людини, то тоді такі галузі, як освіта, наука, охорона здоров'я, культура та інші, можна віднести до соціальної та до гуманітарної однаковою мірою. Але, на нашу думку, такий підхід є хибним, а таке непорозуміння та предметна невизначеність і є основною перешкодою для розвитку ефективної системи

державного управління гуманітарною та соціальною сферами, що на рівні теоретичному зумовлює проблеми та недоліки практичної реалізації вказаної державної політики.

У цьому контексті слушною є позиція М. Баюк щодо того, що на «... відміну від інших, гуманітарна сфера – це сукупність невиробничих соціально-орієнтованих галузей, що сприяють задоволенню духовного рівня особистості, суспільства, забезпеченню гарантованих державою прав і свобод людини шляхом надання освітянських послуг громадянам» [1, с. 14–15]. Але це визначення вимагає доповнення й іншими послугами: соціальними, медичними, культурними, інформаційними тощо. Тобто в гуманітарній сфері справді здійснюються суспільні відносини невиробничого характеру, і саме ця сукупність відносин є предметом регулювання з боку органів державної влади.

Той факт, що гуманітарна сфера виступає об'єктом державної політики, підтверджується і дослідженнями В. Гошовської. Однак учена акцентує увагу на тому, що гуманітарна сфера «... включає в себе єдність об'єктивних і суб'єктивних факторів суспільного життя, що мають на меті створення умов для соціально-гуманітарного розвитку суспільства, соціальної, інтелектуально-духовної безпеки людини і суспільства, реалізацію її соціальних, духовних потреб, формування і збагачення творчого потенціалу особи, всебічну реалізацію її сутнісних сил, соціодинаміку освіти, науки, культури» [3, с. 262–263]. Таке визначення цілком відповідає розгалуженості гуманітарної сфери, її неоднорідності та неординарності та певною мірою відображає структурну побудову механізму державного управління в ній, щонайменше його інституційного втілення. Однак слід звернути увагу на те, що дослідниця приділяє значну увагу соціальній галузі, ніби надаючи їй основного превалюючого значення, тоді як інші підгалузі гуманітарної сфери суспільного буття залишаються осторонь такої деталізованої уваги.

До поєднання соціальної та гуманітарної сфери у своїх дослідженнях звертається також Ю. Стельмашук, яка вказує, що соціально-гуманітарна сфера – це сфера реалізації людиною особистісного потенціалу, а державне регулювання цієї сферою можна визначити як здатність держави розвивати громадянське суспільство, захищаючи в такий спосіб інтереси громадян і підвищуючи рівень стабільності соціальних процесів [8, с. 94–95]. При цьому важливо розуміти, що держава сама через відповідний адміністративний апарат розвиває громадянське суспільство, не лише створюючи умови для його становлення, але й забезпечуючи його інституційним складником.

Хоча, на нашу думку, поєднання гуманітарної та соціальної сфер як двох тотожних об'єктних зон державного управління є недоцільним. Вважаємо, що вони співвідносяться як загальне (гуманітарна сфера) та окреме (соціальна сфера), причому соціальна сфера являє собою стрижневий елемент першої, оскільки охоплює майже всі інші підгалузі гуманітарної сфери в аспекті дотримання соціально-гуманітарної безпеки.

Окремо предметну галузь державного управління в гуманітарній сфері можна розкрити користуючись визначенням О. Степанко. Наприклад, під державним управлінням в аналізованій сфері ним пропонується розуміти «... цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток гуманітарної сфери, яка спрямована на забезпечення духовного життя людини і суспільства, складається із сукупності галузей, які орієнтовані на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму загалом, розвиток творчих й інтелектуальних здібностей особистості, збереження культурного різноманіття шляхом запровадження державної гуманітарної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [9, с. 205–207]. Отже, О. Степанко розкриває три складники гуманітарної сфери: сфера інтелектуальної, культурної та творчої діяльності особистості. Нами пропонується доповнити їх сферами релігійної, соціальної, суспільно-політичної, медичної діяльності. Але важливо

акцентувати увагу на тому, що, на нашу думку, відмінною рисою гуманітарної сфери від усіх інших є відсутність відносин виробництва, а здебільшого – акцент на самореалізацію, саморозвиток і самовдосконалення особистості. Отже, узагальнюючи викладене вище, доходимо необхідності визначити гуманітарну сферу як особливу сферу державного управління, яка представлена сукупністю галузей такої діяльності людини і громадянина, в якій відбуваються духовний, творчий, культурний, соціальний, суспільно-політичний, науково-інтелектуальний, освітній, медико-санітарний саморозвиток і самореалізація особистості без здійснення виробничої діяльності, але з можливістю отримання прибутку від продукту (матеріального або нематеріального), створеного особою як результати її власної невиробничої діяльності. Слід наголосити на тому, що елемент економічної вигоди від діяльності людини в гуманітарній сфері все ж таки присутній, але така вигода отримується особою виключно шляхом реалізації та розкриття власного внутрішнього інтелектуального та людського капіталу. Спираючись на таке розуміння гуманітарної сфери, слушною є позиція С. Кіндзерського та Н. Белашової щодо завдань державного управління гуманітарною сферою, причому як головні завдання дослідники висувають якраз такі, що мають теоретико-методологічний характер: «відмова органів державної влади всіх рівнів від архаїчного погляду на гуманітарну сферу як на щось другорядне та непотрібне; активізація позиції органів державної влади всіх рівнів у вирішенні питань гуманітарних галузей; вироблення сучасного понятійного апарату, теоретичної та законодавчої бази гуманітарної сфери й покладення їх в основу державного управління цією сферою; забезпечення зворотного зв'язку під час здійснення державними службовцями гуманітарної політики на всіх рівнях управління» [6, с. 17–19; 2, с. 130–131]. Хоча основною метою державного управління в гуманітарній сфері має бути все ж таки досягнення максимального рівня реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також рівня гарантування та практичного захисту з боку держави всіх гуманітарних прав.

Досягнення цілей державної політики в гуманітарній сфері відбувається шляхом теоретико-методологічного обґрунтування та практичної реалізації механізму державного управління. Не вдаючись до ґрунтового аналізу сутності категорії «механізм державного управління», спробуємо визначити сутність «механізмів державного управління гуманітарною сферою». Ми свідомо поставили дефініцію «механізмів» у множині, оскільки різноманітність підгалузей і складових елементів гуманітарної сфери передбачає наявність сукупності механізмів державного управління, причому в кожній окремій підгалузі він матиме власне визначення та власні специфічні риси. Але враховуючи той факт, що нами визначається гуманітарна сфера як об'єкт управління з боку держави та предметна сфера регулюючого впливу органів державної влади, то доцільно навести позицію Ю. Стельмашук із цього питання. Дослідниця вважає: «Механізм державного управління гуманітарною сферою являє собою сукупність підходів, методів, засобів, прийомів, інструментів, принципів, за допомогою яких держава систематично й цілеспрямовано регулює гуманітарні процеси в поєднанні із соціально-економічними умовами життя людей задля підвищення добробуту членів суспільства, усунення негативних наслідків функціонування ринкових процесів, забезпечення соціальної справедливості, соціально-політичної стабільності в країні, узгодження цілей соціального характеру із цілями економічного зростання» [8]. Таке поняття охоплює одразу і саме визначення механізму, і завдання, які вирішує його практичне впровадження.

Т. Чеканова у своїх дослідженнях намагається пов'язати механізм державного управління з організаційно-правовим забезпеченням його здійснення. Тому, визначаючи механізм державного управління в гуманітарній сфері, зокрема в медичній та медико-санітарній галузях, дослідниця вказує на те, що це «... імперативний спосіб жорсткого підпорядкування

Механізми державного управління

об'єктів управління, заснований на суворому виконанні вказівок, що здебільшого засновано на примусі» [10, с. 10–12]. Отже, механізм державного управління в гуманітарній сфері має яскраво виражений характер державного примусу, оскільки розкривається через систему реалізації владних приписів органами державної влади з метою досягнення максимально високих або максимально можливих стандартів суспільного буття людини. Причому такими стандартами можуть бути не лише якість і повнота реалізації конституційних прав людини й громадянина, але і цілком вимірювані показники соціальної стабільності, медичного, освітньо-професійного забезпечення потреб суспільства у відповідних послугах тощо. Попри свою поліструктурність і неоднорідність, гуманітарна сфера не уявляється нам безвідносною до якісних вимірюваних показників сукупністю номінальних декларацій дотримання державою рівня суспільно-політичного та соціального розвитку людини, його духовної, творчої, науково-інтелектуальної та іншої самореалізації.

М. Латинін вважає, що складовим елементом будь-якого механізму державного управління в будь-якій галузі обов'язково є системний зв'язок між функціональним призначенням і завданнями самої державної політики із інституційним складником її реалізації [7]. Така позиція цілком нами підтримується, оскільки саме через інституційний складник можливо додатково розкрити сутність механізму державного управління в гуманітарній сфері та складові елементи останньої.

Отже, інституційний складник механізму державного управління гуманітарною сферою можна відобразити на рис. 1.

Отже, можна констатувати той факт, що держава до інституційного складника механізму державного управління гуманітарною сферою предметно відносить такі органи державної влади: Міністерство культури України (разом із підпорядкованими структу-

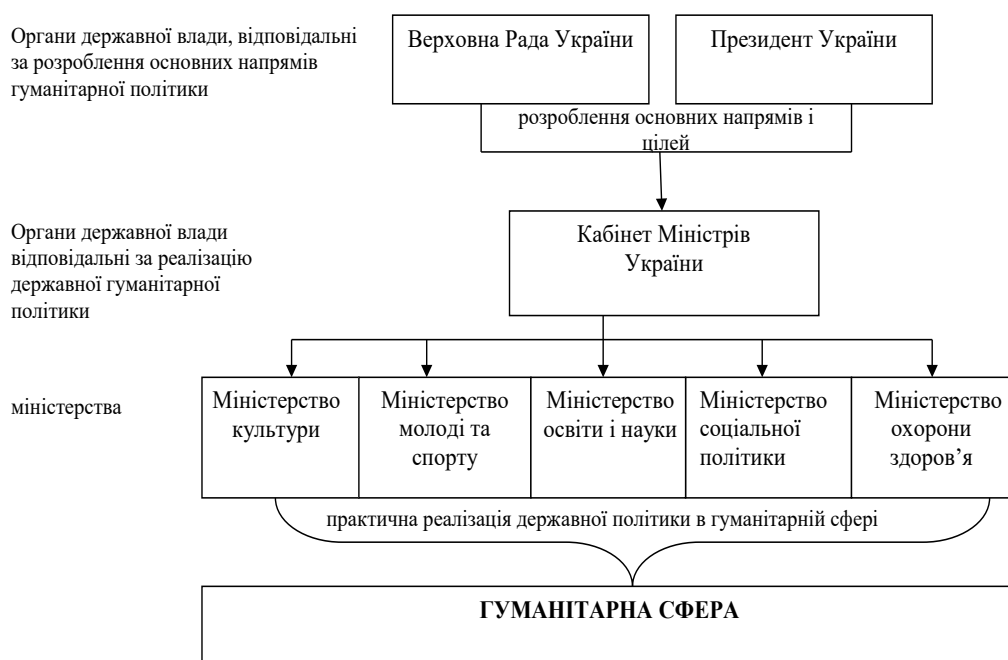


Рис. 1. Основні елементи інституційного прояву механізму державного управління в гуманітарній сфері

рами та внутрішніми органами: Державне агентство України з питань кіно, Український інститут національної пам'яті (УІНП), Департамент у справах релігій та національностей); Міністерство молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України (разом із підпорядкованими структурами та внутрішніми органами: Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Пенсійний фонд України). Всі наведені міністерства мають власну предметну сферу відповідальності, але всі вони в той чи інший спосіб здійснюють управління в конкретній підгалузі гуманітарної сфери.

Подібна структуризація дає дві важливі відповіді: по-перше, ми доводимо, що соціальна та гуманітарна сфери співвідносяться як окреме та загальне; по-друге, ми доводимо поліструктурність і неоднорідність гуманітарної сфери, через що визначення механізму державного управління гуманітарною сферою на теоретико-методологічному рівні не матиме належної чіткості та визначеності. Важливо також констатувати той факт, що, враховуючи подібну складність і надзвичайну предметну обтяжливість системи державного управління в гуманітарній сфері, є логічна потреба та необхідність у розробленні такої програми розвитку гуманітарної сфери, яка комплексно визначатиме основні тренди та напрями, а галузево вирізнятиметься деталізацією соціально-економічних показників витратної частини фінансування потреб гуманітарної політики з основними стандартами та цілями, яких має досягнути держава задля забезпечення переходу суспільної формації на наступний рівень соціально-економічного розвитку держави.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підбиваючи підсумки дослідження сутності гуманітарної сфери як об'єкта державного управління та механізмів державного управління нею, можна зробити такі висновки: по-перше, гуманітарна сфера є об'єктом державного управління, але об'єктом із надзвичайно неоднорідною структурою та складовими елементами. Для цілей державного управління гуманітарну сферу доцільно визначити як сукупність галузей такої діяльності людини і громадянина, в якій відбуваються духовний, творчий, культурний, соціальний, суспільно-політичний, науково-інтелектуальний, освітній, медико-санітарний саморозвиток і самореалізація особистості без здійснення виробничої діяльності, але з можливістю отримання прибутку від продукту (матеріального або нематеріального), створеного особою як результати її власної невиробничої діяльності. По-друге, механізми державного управління в гуманітарній сфері уявляються сукупністю способів, засобів та інструментів трансформації суб'єктами управління відповідного об'єкта або його складників із урахуванням особливостей його/їхньої внутрішньої побудови та загальних цілей розвитку гуманітарної сфери, які ґрунтуються на державному примусі, розкриваються через систему реалізації владних приписів із метою досягнення максимально високої якості реалізації людиною власних прав та інтересів в духовній, творчій, культурній, соціальній, суспільно-політичній, науково-інтелектуальній, освітній, медико-санітарній діяльності.

Отже, зміст механізмів державного управління в гуманітарній сфері розкривається через обов'язкову орієнтацію способів, інструментів, засобів і засад реалізації органами державної влади власного кола завдань у гуманітарній сфері на загальні цілі, стандарти та очікувані результати розвитку гуманітарної сфери. Доцільно говорити про консолідацію та синергетичний ефект від реалізації кожним окремих органом державної влади в окремій підгалузі гуманітарної сфери власних функцій, що в сукупності приводить до якісних суспільно-політичних і соціально-економічних трансформацій у державі загалом, для чого гуманітарна сфера визначається базисом.

Список використаних джерел:

1. Баюк М. Формування та реалізація політики державної безпеки в гуманітарній сфері України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.05 / Хмельниц. облрада, Хмельниц. ун-т упр. та права. Хмельницький : ХУУП, 2018. 24 с.
2. Белашова Н. Сучасні наукові визначення поняття та сутності державного управління гуманітарною сферою в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України = The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine : зб. наук. пр. / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. № 4. С. 128–133.
3. Гошовська В. Соціальна держава: типи, сутність, зміст. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Київ, 2007. № 3. С. 259–265.
4. Губернський Л., Андрущенко В., Михальченко М. Культура. Ідеологія. Особистість: Методолого-світоглядний аналіз. Київ : Знання України, 2002. 580 с.
5. Дзоз В. Гуманітарна політика України в контексті суспільної модернізації (соціально-філософський аналіз) : дис. ... д-ра філос. наук : 09.00.03 / Ін-т вищ. освіти АПН України. Київ, 2007. 380 с.
6. Кіндзерський С. Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президенті України. Київ, 2006. 20 с.
7. Латинін М. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору економіки України. Галузеве управління. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf> (дата звернення: 17.03.2019).
8. Стельмашук Ю. Державне регулювання розвитку соціально-гуманітарної сфери: термінологічний інструментарій. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 20. С. 93–97.
9. Степанко О. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 3. С. 201–208.
10. Чеканова Т. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Одеса, 2008. 20 с.

References:

1. Baiuk M. (2018), *Formuvannia ta realizatsiia polityky derzhavnoi bezpeky v humanitarnii sferi Ukrainy* [Formation and Implementation of State Security Policy in the Humanitarian Sector of Ukraine], Ph.D thesis: 25.00.05 “Public administration in the field of public security and public order”. Khmelnytsky : Press KHUUP, 24 p. [Ukraine].
2. Bielashova N. (2014), “Suchasni naukovi vyznachennia poniattia ta sutnosti derzhavnoho upravlinnia humanitarnoiu sferoiu v Ukraini” [“Modern Scientific Definitions of the Concept and Essence of Public Administration of the Humanitarian Sector in Ukraine”]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine]. No. 4. P. 128–133 [Ukraine].
3. Hoshovska V. (2007), “Sotsialna derzhava: typy, sutnist, zmist” [“The Social State: Types, Essence, Content”]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* [Bulletin of NADU]. No. 3. P. 259–265 [Ukraine].
4. Hubernskyi L., Andrushchenko V., Mykhalchenko M. (2002), *Kultura. Ideolohiia. Osobystist: Metodoloho-svitohliadniy analiz* [Culture. Ideology. Personality: Methodological Outlook Analysis]. Kyiv : Znannia Ukrainy. 580 p. [Ukraine].
5. Dzoz V. (2007), *Humanitarna polityka Ukrainy v konteksti suspilnoi modernizatsii (sotsialno-filosofskiy analiz)* [Humanitarian Policy of Ukraine in the Context of Social Modernization (Socio-

Philosophical Analysis)], Ph.D thesis: 09.00.03 “Social Philosophy and Philosophy of History”, press Institute of Higher Education of NAPS of Ukraine, 380 p. [Ukraine].

6. Kinderskyi S. (2006), *Derzhavne upravlinnia v humanitarnii sferi rehionu Ukrainy: stan ta tendentsii rozvytku* [Public Administration in the Humanitarian Sector of the Region of Ukraine], Ph.D thesis: 25.00.02 “Mechanisms of Public Administration”, press National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20 p. [Ukraine].

7. Latynin M. (2019), *Teoretychni pidkhody shchodo vyznachennia mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання rozvytku ahrarnoho sektoru ekonomiky Ukrainy* [Theoretical Approaches to Determining the Mechanism of State Regulation of Development of Agrarian Sector of Economy of Ukraine. Sectoral Management], official site. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf> [Ukraine].

8. Stelmashchuk Yu. (2016), “Derzhavne rehuliuвання rozvytku sotsialno-humanitarnoi sfery: terminolohichni instrumentarii” [State Regulation of Social and Humanitarian Sector Development: Terminological Toolkit]. *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investments: Practice and Experience]. No. 20. P. 93–97. [Ukraine].

9. Stepanko O. (2012), “Sutnist, meta, zavdannya ta skladovi humanitarnoi sfery” [The Essence, Objective, Tasks and Components of the Humanitarian Sector]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* [Theory and Practice of Public Administration]. Issue 3. P. 201–208. [Ukraine].

10. Chekanova T. (2008), *Vzaiemodiia administratyvnykh ta politychnykh mekhanizmiv u systemi upravlinnia okhoroноiu zdorovia* [Interrelation between Administrative and Policy Mechanisms in the Health Management System], Ph.D thesis: 25.00.02 “Mechanisms of Public Administration”, press Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, 22 p. [Ukraine].

Г. М. Чирва, кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та соціально-
поведінкових наук Уманського державного
педагогічного університету імені Павла Тичини

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ОРІЄНТАЦІЯ НА ЯКІСТЬ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

У статті розкрито сутність понять «механізм державного управління», «механізми державного управління розвитком вищої освіти», «якість освіти». Висвітлено сутність і теоретичне підґрунтя механізму державного управління вищою освітою. Визначено характеристики, що притаманні механізму державного управління. Окреслено значення якості освітніх послуг для соціально-економічного розвитку держави. Акцентовано на необхідності вдосконалення механізмів державного управління розвитком вищої освіти. Підкреслюється, що досягнення високого рівня якості вищої освіти України залежить від механізмів державного управління розвитком освітньої системи.

Якість освіти розглядається як якість результату освітнього процесу. Під впливом глобалізації освіта втрачає кордони держави, розширюються спектри пропозицій щодо освітніх послуг і попиту. Досягнення нової якості української освітньої системи, її стійкий розвиток неможливі без настільки ж значущих змін у ній, у процесах і механізмах управління розвитком. Оновленню механізмів державного управління вищою освітою також сприяє й вдосконалення чинного законодавства. Система освіти не може ігнорувати вимоги ринку праці. Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості. Одним із важливих напрямів державної освітньої політики є формування механізму державного управління якістю освіти. Зазначено, що саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління. Наголошено, що за допомогою організаційного механізму реалізовується комплекс завдань, спрямованих на узгодження цілей і функцій вищої школи. Завдяки ефективному запровадженню такого механізму і мають створюватися належні умови для ефективного реформування вищої освіти в Україні.

Ключові слова: вища освіта, державна політика, державне управління, механізм державного управління розвитком вищої освіти, освітні послуги, управлінський механізм, якість освіти.

A. M. Chirva. The mechanisms of public governance by higher education: the orientation on quality of educational services

The article reveals the essence of the concepts of “the mechanism of state administration”, “mechanisms of state governance for the development of higher education”, “quality of education”. The essence and theoretical basis of the mechanism of state administration of higher education highlighted. The importance of the quality of educational services for the socio-economic development of the state is outline. The emphasis is on the need to improve the mechanisms of public administration in the development of higher education. It is emphasize that the achievement of a high level of quality of higher education in Ukraine depends on the mechanisms of state governance for the development of the educational system.

The development of the sphere of higher education is a priority of each state, since education has a significant impact on the complex transformational processes taking place in the modern world. Qualitative education is one of the prerequisites for the successful development of the country, its national security and competitiveness. Qualitative education is an instrument of economic growth on the path of Ukraine to European integration. The mechanisms of the state administration of higher education development should effectively influence the improvement of the quality of educational services in Ukraine.

© Г. М. Чирва, 2019

The quality of octies is seen as the quality of the outcome of the educational process. Under the influence of globalization, education loses the boundaries of the state, expanding the spectrum of proposals for educational services and demand. Achieving the new quality of the Ukrainian educational system, its sustainable development is not possible without equally significant changes in it, in processes and mechanisms for managing development. The updating of the mechanisms of public administration in higher education also contributes to the improvement of the current legislation. The education system can not ignore the demands of the labor market. The need for state regulation of the higher education system is determined by the inability of the market to provide educational services in full and certain quality. One of the important directions of the state educational policy is the formation of a mechanism of state quality education management. It is noted that it is with the help of a management mechanism that the external and internal interaction of the management system is organized. It was emphasized that with the help of an organizational mechanism, a complex of tasks is being implemented aimed at reconciling the goals and functions of higher education. Effective implementation of such a mechanism and appropriate conditions for effective reform of higher education in Ukraine should be created.

Key words: higher education, state policy, state administration, mechanism of state management of higher education development, educational services, management mechanism, quality of education.

Постановка проблеми. Одним із важливих чинників розбудови державності України, конкурентоспроможної у глобальному світі, є прогресивний розвиток вищої освіти, яка тісно пов'язана з євроінтеграційними процесами і збереженням ідентичності української нації. Євроінтеграція України вимагає певних змін у змісті вищої освіти та забезпечення її, що є одним із чинників соціально-економічного розвитку Української держави. Якість освіти є показником ефективності управлінських механізмів держави щодо розвитку вищої освіти.

У сучасних умовах цивілізаційного розвитку держава відіграє головну, визначальну роль у розвитку освіти – властивими їй методами (правовими, адміністративними, економічними) вона активно залучається до управління освітніми процесами [32].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дефініція якості освіти знайшла відображення в працях У. Гончаренка, Б. Жебровського, Г. Кільової, Р. Кубанова, М. Тализіна, А. Токмана, В. Трайнева та інших учених. Сутність освітніх послуг, проблему державного управління якістю освіти, зокрема вищої, висвітлено в наукових розвідках українських учених (В. Зайчук, Р. Зуб'як, О. Мармаза, Н. Островерхова, С. Яблочников та інші) і зарубіжних дослідників (С. Беляков, П. Вервімп, Дж. Гордон, В. Куклін, М. Поташник, К. Росс та інші). Механізми державного управління вищою освітою досліджували А. Бойко, Г. Балихін, Ю. Древаль, М. Дудка, А. Мазак, О. Поступна, С. Шевченко та інші.

Мета статті – розкрити сутність понять «механізм державного управління», «механізм державного управління розвитком вищої освіти» й висвітлити їхню сутність і теоретичне підґрунтя; окреслити значення якості освітніх послуг для соціально-економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Одним із завдань державної політики щодо вищої освіти нині є розроблення системи діагностики якості освіти для визначення відповідності рівня освіти державним стандартам; акредитація вищих навчальних закладів усіх рівнів і форм власності [5].

Під час формування державної політики у сфері вищої освіти в сучасних умовах порівняно з недавніх часів проблема якості вищої освіти стала провідною. Формування умов для найповнішого задоволення потреб громадян у якісній вищій освіті, а економіки – у компетентних спеціалістах, стає одним із головних завдань органів державного управління вищою освітою [31, с. 348].

Основна функція органів державного управління вищою освітою – оцінна – має від самого початку бути розщепленою між власне державно-управлінськими структурами та недержавними аудиторськими, акредитаційними агенціями, професійною громадськістю. Тільки за

Механізми державного управління

таких умов пропонується нами механізм буде дієвим, мобільним, гнучким, працездатним в умовах змін із необхідним ресурсом потужності та гарантії ефективності, можливостями вдосконалюватись через процесуальну сторону державного управління та модернізацію взаємодії підсистем системи державного управління та громадськості [там само, с. 349].

Якість освіти як управлінська категорія спрямована на пошук шляхів її розвитку та оновлення, визначає стратегії впливу на функціонування освітньої системи та «методи впливу на показники функціонування освітньої системи, обирає шляхи змін і розвитку» [14, с. 10].

Якість освіти розглядається як якість результату освітнього процесу – відповідність рівня підготовки випускників попиту роботодавців, вимогам стандартів та як характеристика системи забезпечення цієї якості – зміст освіти, рівень підготовки абітурієнтів, студентів, викладацьких кадрів, інформаційно-методичний супровід, матеріально-технічне забезпечення якості підготовки, використовуваних навчальних технологій, наукова діяльність тощо [13].

Під впливом глобалізації освіта втрачає кордони держави, розширюються спектри позицій щодо освітніх послуг і попиту. І те, й інше з наростаючими темпами диверсифікується за змістом, тривалістю та методикою навчання, за віковими групами тих, хто бажає навчатися, за кінцевою метою і вартістю освітніх послуг [28].

Досягнення нової якості української освітньої системи, її стійкий розвиток неможливі без настільки ж значущих змін у ній, у процесах і механізмах управління розвитком [30].

Відповідно до положень Національної доктрини розвитку освіти, якість освіти є національним пріоритетом і передумовою національної безпеки держави, дотримання міжнародних норм і вимог законодавства України щодо реалізації права громадян на освіту [17]. Якість освіти – це певний рівень знань і вмінь, розумового, фізичного та морального розвитку, якого досягли випускники освітнього закладу відповідно до запланованих цілей навчання та виховання; це галузь соціальних послуг – здатність її органів керування й безпосередніх виробників освітніх послуг задовольняти встановлені або передбачувані потреби суспільства, окремих соціальних груп і громадян в отриманні освіти або набутті професійної компетентності [там само].

На думку В. Степанова, головний момент, на якому повинна формуватися державна політика в галузі вищої освіти, «... зводиться до такого: освіта повинна бути механізмом відтворення суспільного інтелекту держави, якості її інтелектуальних ресурсів» [27, с. 92].

Оновленню механізмів державного управління вищою освітою також сприяє й вдосконалення чинного законодавства, спрямованого на врегулювання відповідної частки суспільних відносин: кожен конкретний механізм має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління» [11, с. 81–82].

На думку О. Радченка, «... механізму як такому мають бути обов'язково притаманні такі ознаки: він є продуктом організованої діяльності; він має мету або функцію, містить послідовність дій, певний вид руху; він передбачає переважно односторонній вплив із чітко визначеним вектором впливу; він має суб'єкт і об'єкт; він характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; його функціонування в ідеалі спрямоване на автоматизм; його побудова має структурно-функціональний характер; він має ознаки відкритої або закритої системи» [21, с. 20].

Система освіти не може ігнорувати вимоги ринку праці. На розвиток і модернізацію системи освіти в умовах соціально-економічних трансформацій сучасного суспільства значною мірою впливають (як і визначають необхідність суттєвих змін в освітній сфері) такі чотири взаємопов'язані фактори: 1) швидкозмінність і швидкоплинність процесів суспільного розвитку; 2) соціально-економічні трансформації в суспільстві, які призвели до появи принципово нового для нашої економіки та соціального буття явища – ринку праці; 3) процеси

глобалізації, які відгукнулися інтеграційними тенденціями у світі; 4) інформаційний «вибух» у суспільстві, зумовлений появою нових інформаційних технологій і мультимедіа. Усі ці явища зумовили «виклик» системі освіти і, зокрема, системі професійної підготовки фахівців [25, с. 37].

На думку О. Дубасенюк, актуалізується сучасна освітня інтегративна парадигма, яка має передбачати інтегрування теоретичних засад і практичних результатів наукових і педагогічних парадигм і напрямів, освіту впродовж життя, реалізацію полікультурних, глобалізаційних, холистичних, інтегративних тенденцій інноваційного спрямування в освіті [9].

На думку В. Кременя, С. Пазиніча та О. Пономарьова, професійна освіта потребує зміни парадигми організаційного і кадрового забезпечення навчально-виховного процесу, підвищення якості навчального процесу шляхом оптимізації змісту навчання і запровадження інноваційних педагогічних технологій, гуманізації та гуманітаризації [12, с. 364–365].

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості, а також відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти [4].

Освіта є складником соціально-економічного розвитку держави й у сучасних умовах потребує реформування та оновлення. Тому сьогодні важливо розробляти нові стратегії реформування й удосконалення системи вищої освіти, проводити незалежну експертизу діяльності вищих навчальних закладів, визначати соціальне замовлення, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату [23].

Трансформаційні зміни в суспільстві, політичні кризові явища, економічна нестабільність держави, неспроможність органів державної влади приймати вчасно ефективні управлінські рішення щодо регулювання системи вищої освіти – усе це призводить до зниження якості надання послуг у сфері вищої освіти.

Як і на початку XXI ст., так і сьогодні сфера української освітньої політики має такі характерні ознаки: обмежені ресурси, їх переважно нераціональне використання, системний дефіцит бюджетного фінансування, відсутність пріоритетного статусу в суспільстві, низький рівень активності інших учасників освітньої політики тощо [22].

Одним із важливих напрямів державної освітньої політики є формування механізму державного управління якістю освіти, обов'язковими складниками якого виступають національна система моніторингу якості освіти, запровадження інституту незалежного оцінювання досягнутих результатів функціонування освітньої галузі тощо. Упровадження європейських стандартів якості освіти у вищих навчальних закладах України повинно сприяти конкурентоспроможності та працевлаштуванню випускників як першочергового завдання в подоланні дисбалансу на ринку праці та економічної нестабільності загалом. Модернізація системи освіти України, наближення її до європейських стандартів передбачають розвиток державно-громадської моделі управління освітою. Реформування чинної системи державного управління освітою має відбуватися в комплексі з реформою публічної адміністрації в Україні [16, с. 84].

На думку вченої А. Бойко, світ за останні десять – п'ятнадцять років став дещо іншим. Іншою має бути й система підготовки людини до життя [3, с. 5]. Це вимагає оновлення системи освіти в умовах модернізаційного суспільства, вдосконалення фінансового та ресурсного забезпечення ефективного функціонування освітньої галузі тощо.

Шляхом розроблення стратегічної Державної програми відновлення професійного потенціалу України, а також реалізації програми перспективного і поточного прогнозування потреб виробництва у фахівцях із вищою освітою та програми інформування населення щодо прогнозних потреб на ринку праці можна подолати наявні протиріччя. Лише завдяки консолідації зусиль державної влади та громадянського суспільства, провадженню ефективної

Механізми державного управління

економічної політики в галузі освіти, формуванню державно-громадської системи управління освітою можна здійснити реальні й ефективні реформи та модернізувати систему вітчизняної освіти.

Неможливо підвищити ефективність механізмів державного управління без розкриття сутності категорії «механізм державного управління». Чіткі механізми державного управління модернізацією освіти сприяють скоординованому й раціональному управлінню процесами реформування та оновлення освітньої галузі України.

Механізми державного управління – це: 1) «механізм прийняття управлінських рішень», тобто управлінські технології (Б. Мільнер [15, с. 125]; 2) «штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління» (Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах [24, с. 15]); практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей (Ю. Ковбасюк [16, с. 248]); «певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень» (О. Коротич [10, с. 246]); «складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління» (Г. Атаманчук [1, с. 86]); «засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління і спрямовані на досягнення мети» (Г. Одінцева [19, с. 13]) тощо.

Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому складником механізму державного управління має бути механізм контролю. Крім механізму контролю, до складу механізму державного управління освітньої сфери можна віднести ще і такі механізми, як: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз [20].

Учені розглядають механізм державного управління як складник системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Вищезазвані автори слушно зауважують, що є необхідність врахування того, що управлінські процеси відбуваються в межах конкретних організаційних структур, які часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток (Н. Нижник [18, с. 37]).

Механізму державного управління притаманні такі характеристики: оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, то і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності; механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й функціональний характер; механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси з чітко визначеним вектором впливу; механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керованого процесу; функціонування механізмів державного управління в ідеалі спрямоване на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання в певних ситуаціях відповідних їм дій; побудова механізмів державного управління має структурно-функціональний характер; механізми державного управління мають системний вимір; механізми державного управління мають регуляторний вимір; механізми державного управління мають ціннісний вимір; механізми державного управління мають проблемний вимір – за їхньою допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку (О. Радченко [21, с. 21–23]).

На думку О. Поступної [20], ще одним із новітніх механізмів державного управління вищою освітою є механізм організаційної освітньої інновації, який спрямований на викори-

Механізми державного управління

стання комп'ютерних і телекомунікаційних технологій у освітній сфері. Під впливом сучасних освітніх технологій і розвитку ринкових механізмів в Україні формуються економічні інновації у сфері освіти, а саме: нові механізми державного фінансування освіти; диверсифікація джерел фінансування освіти; нові механізми фінансування освіти підприємствами; пільгове стимулювання інвестицій у сферу освіти; нові механізми оплати праці робітників освіти; механізми економії від масштабу освітньої діяльності. Всі ці механізми потребують розроблення, реалізації й контролю з боку централізованого державного органу управління у сфері освіти, яким є в нашій державі Міністерство освіти і науки України. Саме від його ефективного управління буде залежати результат розвитку всієї освітньої й наукової діяльності та престижність провідних національних закладів вищої школи [20, с. 111].

За допомогою організаційного механізму реалізовується комплекс завдань, спрямованих на узгодження цілей і функцій вищої школи, а також на раціоналізацію взаємозв'язків між відповідальними за освітянський процес інституціями та структурами. Завдяки ефективному запровадженню такого механізму і мають створюватися належні умови для ефективного реформування вищої освіти в Україні. У руслі налагодження ефективного соціокомунікативного механізму управління вищою освітою слід звернути увагу на «Національну доктрину розвитку освіти», яка визначає систему концептуальних ідей і поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI ст.

Важливим механізмом державного управління вищої освіти є бюджетне фінансування як найважливіший важіль впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує в собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність усієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку [2, с. 143].

Зауважимо, що механізм державного управління – це приведення об'єкта управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих і зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому, на нашу думку, складником механізму державного управління має бути механізм контролю [20].

Модернізація системи механізмів державного управління освітою насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання та оцінювання результатів діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти, визначення ефективності управлінських рішень та їхнього впливу на якість освіти в Україні [там само].

У комплексі механізмів державного регулювання системи освіти бюджетне фінансування є найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує в собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність усієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку [2, с. 143].

Розвиток механізмів державного управління українською освітою характеризується такими чинниками: державні органи влади в освітній сфері виконують кілька ролей у соціальній взаємодії – від традиційної взаємодії до системи ініціаторів і посередників соціальних взаємодій із позасистемними партнерами; державні норми відносин і взаємодій в освіті перебувають на стадії нового формування, тому випереджальні правові норми закріплення й регулювання таких відносин не знаходять очікуваного практичного поширення.

Механізми державного управління стійким розвитком в освітній системі являють собою динамічну структуру гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається

Механізми державного управління

й визначається соціальним поведженням цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регуляторну й мобілізаційну функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їхніх цільових і ціннісних настанов у процесі проєктування змін в освіті, забезпечує зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень [7].

Дослідниця І. Сікорська наголошує на неефективності взаємодії між ланками такого управлінського ряду, який сьогодні потребує значного вдосконалення, а саме: доцільніше використовувати вже накопичений досвід міжнародної діяльності провідних світових закладів вищої освіти як у сфері підготовки іноземних фахівців, так і у реалізації спільних міжнародних освітніх програм на базі українських вищих навчальних закладів; активізувати участь у контактах між закладами на регіональному рівні, що сприятиме підвищенню ефективності міжнародної академічної мобільності на основі поширення накопиченого досвіду вищих навчальних закладів регіону; сприяти поширенню позитивного досвіду українських вищих навчальних закладів необхідно для порівняльних аналізів якості міжнародної співпраці на національному і міжнародному рівнях; регулярно висвітлювати міжнародну діяльність вищих навчальних закладів у національних і закордонних спеціалізованих виданнях для потенційних споживачів і закордонних партнерів; вимагати наявності професійної підготовки співробітників міжнародної служби, їхньої регулярної перепідготовки [26, с. 126–127].

За характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми.

Загалом, авторське бачення механізмів державного управління розвитком вищої освіти схематично представлено на рис. 1.

У контексті модернізації вищої освіти важлива роль належить механізмам управлінського впливу як сукупності засобів і способів впливу суб'єкта владних повноважень на керований об'єкт. За допомогою механізмів видається можливим не лише глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й, власне, сутність і перспективи реформування.

Механізми державного управління мають конкретний характер, і кожен конкретний механізм має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління» [10, с. 81–82].

Найкраще розкриває сутність системи освіти та її функціональність системний підхід, який дає змогу розглядати систему освіти загалом і вищої освіти зокрема як цілісну систему,



Рис. 1. Механізми державного управління розвитком вищої освіти

яка перебуває в постійній взаємодії підсистем як на мікрорівні (усередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем) [29].

Оскільки управління вищою освітою є важливою соціокультурною функцією держави, що визначає перспективи розвитку суспільства, – держава зобов'язана ефективно регулювати і модернізаційні процеси в цій галузі, забезпечувати професійну підготовку студентів на інноваційній основі. Проте в системі державного управління модернізацією вищої освіти нині ще відсутні інноваційні механізми впливу [4, с. 57], що потребує посиленої уваги.

Як зауважує Ю. Древаль, якісні зміни в системі вищої освіти мають супроводжуватися й вдосконаленням ціннісних пріоритетів українського суспільства. Реформування вищої освіти в Україні має здійснюватися системно, на основі та за допомогою різномісних механізмів державного управління. У конкретному чи навіть «конкретно-цільовому» контексті мова першочергово має йти про повноцінне застосування правового, організаційного, комунікативного, інноваційного, інформаційного та ціннісно-орієнтаційного механізмів державного управління вищою освітою. Саме на зазначеній основі й видається можливим досягнення такого рівня вищої освіти, що передбачає перетворення набутих знань на здатність людини до професійної та водночас творчої діяльності. Це, власне, і становить основу інноваційної освіти (Ю. Древаль [8]).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, розвиток сфери вищої освіти – пріоритет кожної держави, оскільки освіта суттєво впливає на складні трансформаційні процеси, що відбуваються в сучасному світі. Якісна освіта є однією з необхідних умов успішного розвитку країни, її національної безпеки та конкурентоспроможності. Якісна освіта є інструментом економічного зростання на шляху України до євроінтеграції. Механізми державного управління розвитку вищої освіти повинні ефективно впливати на покращання якості освітніх послуг в Україні.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва : Юридическая литература, 1997. 400 с.
2. Бальхин Г.А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект. Москва : Экономика, 2003. 428 с.
3. Бойко А.І. Філософія модернізації освіти в системі ринкових трансформацій. Світоглядно-філософський аналіз. Київ : Знання України, 2009. 380 с.
4. Григанська С.В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні : автореферат дис. ... канд. наук з держ. управл. Запоріжжя : 2008. 20 с.
5. Державна національна програма «Освіта: Україна ХХІ століття». Київ : Райдуга, 1994. 62 с.
6. Державне управління : підручник у 2 т. / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
7. Домбровська С.М. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2010_2_9.
8. Древаль Ю.Д. Механізми державного управління вищою освітою в Україні: проблеми формування та вдосконалення. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : «Державне управління»*. 2014. Вип. 2. С. 107–111.
9. Дубасенюк О.А. Модернізація системи освіти в Україні в умовах сучасних глобалізаційних процесів. *Освітні реформи: місія, дійсність, рефлексія* : монографія / за ред. В.Г. Кременя, Т. Левовицького, В.О. Огнев'юка, С.О. Сисоевої. Київ : Едельвейс, 2013. С. 253–262.

10. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
11. Коротич О.Б. Механізми державного управління : проблеми теорії та практичної побудови. *Вісник Національної Академії державного управління*. 2006. № 3. С. 79–84.
12. Філософія управління : підруч. для студ. вищ. навч. закладів / В.Г. Кремень, С.М. Пазиніч, О.С. Пономарьов. Київ : Знання України, 2007. 360 с.
13. Кубанов Р.А. Якість освіти: суть поняття та особливості оцінювання. *Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : «Педагогічні науки»*. 2013. № 13 (272). Ч. II. С. 25–31.
14. Ляшенко О.І. Якість освіти як основа функціонування й розвитку сучасних систем освіти. *Педагогіка і психологія*. 2005. № 1 (46). С. 5–12.
15. Мильнер Б.З. Теория организаций. Москва : ИНФРА, 1998. 336 с.
16. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2013. 120 с.
17. Національна доктрина розвитку освіти України у ХХІ столітті. *Освіта*. 2002. № 26. С. 2–4.
18. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
19. Одінцева Г.С., Мельтюхова Н.М. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять. Харків : УАДУ (ХФ), 2001. 136 с.
20. Поступна О.В. Механізми державного управління вищою освітою України. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 107–111.
21. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. №3. С. 19–25.
22. Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» від 23 жовтня 2013 р. URL: <http://profspilka.kiev.ua/soc-zahust/other/3159-rekomendaciyi-parlamentskih-sluhan-na-temu-dostupnst-ta-yakst-zagalnoyi-serednoyi-osvti-stan-shlyahi-polpshennya.html>.
23. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Київ ; Львів : НАДУ, 2012. 456 с.
24. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
25. Сисоєва С.О. Освіта як відображення сутності та соціально-економічного розвитку суспільства. *Освітологія: хрестоматія* : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / укл.: Огнев'юк В.О., Сисоєва С.О. Київ : ВП «Едельвейс», 2013. 728 с. С. 36–41.
26. Сікорська І.М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2006. 217 с.
27. Степанов В.Ю. Механізми забезпечення якості вищої освіти. *Вісник Національного університету цивільного захисту України* : зб. наук. пр. Серія : «Державне управління». Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2014. № 1. С. 92–97.
28. Степко М.Ф. Відповідність стану сучасного глобалізованого суспільства – головне стратегічне завдання розвитку системи вищої освіти. *Педагогічна і психологічна науки в Україні (до 15-річчя АПН України)* / ред. кол. : Сухомлинська О.В., Бех І.Д., Луговий В.І. Київ : Педагогічна думка, 2007. Т. 4. 439 с. С. 28–36.

29. Тамм А.Є., Поступна О.В. Вища освіта як об'єкт державного управління. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/02.pdf>.

30. Тімар Т.Б., Кіріп Д.Л. Як домогтися досконалости в освіті / пер. з англ. А. Кам'янець; наук. ред. П. Хобзей. Львів : Літопис, 2004. 174 с.

31. Шевченко С.О. Державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти: відповідь на виклики часу. *Управління в освіті* : зб. мат-лів V Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 14–16 квітня 2011 р. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. С. 348–349.

32. Шульга Н.Д. Сутнісні характеристики поняття «державна освітня політика». *Державне управління: теорія і практика*. 2011. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf>.

References:

1. Atamanchuk G.V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya*. Moskva : Yuridicheskaya literatura, 1997. 400 s.

2. Balyihin G.A. *Upravlenie razvitiem obrazovaniya: organizatsionno-ekonomicheskii aspekt*. Moskva : Ekonomika, 2003. 428 s.

3. Boiko A.I. *Filosofia modernizatsii osvity v systemi rynkovykh transformatsii. Svitohliadno-filosofskiy analiz*. Kyiv : Znannia Ukrainy, 2009. 380 s.

4. Hryhanska S.V. *Derzhavne rehuliuвання systemy vyshchoi osvity v Ukraini : avtoreferat dys. ... kand. nauk z derzh. upravl. Zaporizhzhia* : 2008. 20 s.

5. *Derzhavna natsionalna prohrama «Osvita: Ukraina XXI stolittia»*. Kyiv : Raiduha, 1994. 62 s.

6. *Derzhavne upravlinnia* : pidruchnyk u 2 t. / red. kol.: Yu.V. Kovbasiuk (holova), K.O. Vashchenko, Yu.P. Surmin (zast. holovy) ta in. Kyiv ; Dnipropetrovsk : NADU, 2012. T. 1. 564 s.

7. Dombrovska S.M. *Teoretychni aspekty formuvannya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia u reformuvanni vyshchoi osvity Ukrainy. Derzhavne budivnytstvo*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_9.

8. Dreval Yu.D. *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v Ukraini: problemy formuvannya ta vdoskonalennia. Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii : «Derzhavne upravlinnia»*. 2014. Vyp. 2. S. 107–111.

9. Dubaseniuk O.A. *Modernizatsiia systemy osvity v Ukraini v umovakh suchasnykh hlobalizatsiinykh protsesiv. Osvitni reformy: misiia, diisnist, refleksiiia : monohrafiia / za red. V.H. Kremenii, T. Levovytskoho, V.O. Ohneviuka, S.O. Sysoievoi*. Kyiv : Edelveis, 2013. S. 253–262.

10. Korotych O.B. *Metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* : zb. nauk. pr. Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2005. Vyp. 3 (12). 316 s.

11. Korotych O.B. *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia : problemy teorii ta praktychnoi pobudovy. Visnyk Natsionalnoi Akademii derzhavnoho upravlinnia*. 2006. № 3. S. 79–84.

12. *Filosofia upravlinnia : pidruch. dlia stud. vyshch. navch. zakladiv / V.H. Kremen, S.M. Pazynich, O.S. Ponomarov*. Kyiv : Znannia Ukrainy, 2007. 360 s.

13. Kubanov R.A. *Yakist osvity: sut poniattia ta osoblyvosti otsiniuvannya. Visnyk Luhanskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Serii : «Pedahohichni nauky»*. 2013. № 13 (272). Ch. II. S. 25–31.

14. Liashenko O.I. *Yakist osvity yak osnova funktsionuvannya y rozvytku suchasnykh system osvity. Pedahohika i psykholohiia*. 2005. № 1 (46). S. 5–12.

15. Milner B.Z. *Teoriya organizatsiy*. Moskva : INFRA, 1998. 336 s.

16. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy / za zah. red. d-ra nauk z derzh. upr., prof. Yu.V. Kovbasiuka. Kyiv : NADU, 2013. 120 s.
17. Natsionalna doktryna rozvytku osvity Ukrainy u KhKhI stolitti. Osvita. 2002. № 26. S. 2–4.
18. Nyzhnyk N.R. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. Kyiv : Vyd-vo UADU, 1998. 160 s.
19. Odintsova H.S., Meltiukhova N.M. Teoriia i istoriia derzhavnoho upravlinnia : oporny konspekt leksii i metod. vkazivky do provedennia praktychnykh zaniat. Kharkiv : UADU (KhF), 2001. 136 s.
20. Postupna O.V. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu Ukrainy. Stratehichni priorityty. 2010. № 1. S. 107–111.
21. Radchenko O.V. Rodovi oznaky katehorii «mekhanizm» v sotsialnykh naukakh. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. 2013. №3. S. 19–25.
22. Rekomendatsii parlamentskykh slukhan «Pro stan i perspektyvy rozvytku vyshchoi osvity v Ukraini» vid 23 zhovtnia 2013 r. URL: <http://profspilka.kiev.ua/soc-zahust/other/3159-rekomendacyi-parlamentskiy-slukan-na-temu-dostupnst-ta-yakst-zagalnoyi-serednoyi-osviti-stan-shlyahi-polpshennya.html>.
23. Reformuvannia osvity v Ukraini: derzhavno-upravlinskyi aspekt : navch.-nauk. vyd. / N.H. Protasova, V.I. Luhovyi, Yu.O. Molchanova ta in. ; za zah. red. N.H. Protasovoi. Kyiv ; Lviv : NADU, 2012. 456 s.
24. Rudnytska R.M., Sydoruk O.H., Stelmakh O.M. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist / za nauk. red. M.D. Lesechka, A.O. Chemerysa. Lviv : LIDU NADU, 2005. 28 s.
25. Sysoieva S.O. Osvita yak vidobrazhennia sutnosti ta sotsialno-ekonomichnoho rozvytku suspilstva. Osvitohiia: khrestomatiia : navch. posib. dlia stud. vyshch. navch. zakl. / ukl.: Ohneviuk V.O., Sysoieva S.O. Kyiv : VP «Edelveis», 2013. 728 s. S. 36–41.
26. Sikorska I.M. Udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v konteksti yevropeiskoi intehratsii : dys. ... kand. nauk derzh. upr. : 25.00.02. Donetsk, 2006. 217 s.
27. Stepanov V.Iu. Mekhanizmy zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity. Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : zb. nauk. pr. Seriia : «Derzhavne upravlinnia». Kharkiv : Vyd-vo NUTsZU, 2014. № 1. S. 92–97.
28. Stepko M.F. Vidpovidnist stanu suchasnoho hlobalizovanoho suspilstva – holovne stratehichne zavdannia rozvytku systemy vyshchoi osvity. Pedahohichna i psykholohichna nauky v Ukraini (do 15-richchia APN Ukrainy) / red. kol. : Sukhomlynska O.V., Bekh I.D., Luhovyi V.I. Kyiv : Pedahohichna dumka, 2007. T. 4. 439 s. S. 28–36.
29. Tamm A.Ie., Postupna O.V. Vyshcha osvita yak obiekt derzhavnoho upravlinnia. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/02.pdf>.
30. Timar T.B., Kirp D.L. Yak domohtysia doskonalosty v osviti / per. z anhl. A. Kamianets; nauk. red. P. Khobzei. Lviv : Litopys, 2004. 174 s.
31. Shevchenko S.O. Derzhavno-hromadskyi mekhanizm upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity: vidpovid na vyklyky chasu. Upravlinnia v osviti : zb. mat-liv V Mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Lviv, 14–16 kvitnia 2011 r. Lviv : Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniki, 2011. S. 348–349.
32. Shulha N.D. Sutnisni kharakterystyky poniattia «derzhavna osvitnia polityka». Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka. 2011. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf>.

О. О. Шека, аспірант кафедри проектного менеджменту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ РЕКРЕАЦІЙНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті на основі дослідження головних умов для забезпечення рекреаційної діяльності – природні рекреаційні ресурси та створення навколишнього середовища, сприятливого для рекреаційного процесу – визначено потенційні типи сучасної рекреації, які мають забезпечувати рекреаційні процеси в Одеській області: I тип – рекреаційні об'єкти індивідуального та громадського використання з мінімальним перетворенням природного середовища; II тип – рекреаційні утворення громадського користування з необхідним перетворенням природного середовища.

Аналіз особливостей організації ефективної рекреаційної діяльності в регіоні дав змогу зробити висновок, що умовою ефективної просторової організації й розвитку регіону є використання незадіяного рекреаційного потенціалу. Сучасні види рекреації потребують збалансованого використання незадіяних ресурсів для формування всесезонної рекреації з різними видами атракцій. Для проведення оцінки потенціалу розміщення незадіяних рекреаційних ресурсів рекомендовано проводити порівняльний аналіз просторового розташування рекреаційних ресурсів та інтенсивності функціонування рекреаційної сфери на територіях регіону.

Доведено, що наукове обґрунтування комплексного підходу до управління рекреаційними ресурсами на регіональному рівні, насамперед, потребує чіткого визначення ролі органів регіональної влади в розвитку рекреаційної діяльності.

Обґрунтовано, що регіональне управління рекреацією та туризмом слід розглядати як: діяльність органів публічної влади зі створення умов для раціонального і ефективного використання рекреаційного потенціалу регіону; організаційно-правове забезпечення і практичну реалізацію стратегії / програми розвитку рекреаційної діяльності в туристичних субрегіонах; регулювання суб'єкт-об'єктних і суб'єкт-суб'єктних відносин, що виникають у процесі використання рекреаційних ресурсів на регіональному рівні, з метою забезпечення взаємозгодження внутрішніх і зовнішніх інтересів різних стейкхолдерів рекреаційної діяльності, а також їх узгодження з інтересами місцевого населення туристичних субрегіонів (рекреаційних зон) і можливостями регіону.

Ключові слова: рекреація, рекреаційні ресурси, рекреаційний потенціал, рекреаційна діяльність, незадіяні ресурси, регіональне управління рекреацією.

O. O. Sheka. Complex approach to the management of recreational resources at the regional level

Any conversion to the operation and development of a recreational facility or tourist product is generally associated with the use of recreational and economic resources that have value and value. That is why the task of rational use of scarce resources, including investment, arises. Recreation requires constant investment, so investment and investment play a very important role in this process. Since investment is a factor that provides not only functioning but also future development, for the recreational sector they are an indicator of its development. The key to the efficiency of investing in the recreational sphere is the transformation of recreational resources into the investment potential of recreational areas.

At the same time, in practice, there is a difficulty in organizing the process of investing in the tourism industry, which is associated with the lack of complete information on the availability and status of all types of recreational resources on the territory and their potential, as well as with the process of planning, programming, designing the rational use of recreational resources and management of the development of recreational areas, taking into account the interests of all stakeholders. Therefore, the scientific justification for a comprehensive approach to the management of recreational resources at the regional level is extremely relevant.

© **О. О. Шека, 2019**

The scientific substantiation of a comprehensive approach to the management of recreational resources at the regional level, first of all, requires a clear definition of the role of regional authorities in the development of recreational activities.

In our view, regional management of recreation and tourism should be considered as: the activities of public authorities to create conditions for the rational and effective use of the recreational potential of the region; organizational and legal support and practical implementation of the strategy / program for the development of recreational activities in the tourist subregions; regulation of subject-object and subject-subject relations arising in the process of use of recreational resources at the regional level, with the aim of ensuring reconciliation of internal and external interests of different stakeholders of recreational activity, as well as their harmonization with the interests of the local population tourist subregions (recreational zones) and the opportunities of the region.

For the effective functioning of the system of regional management of recreation and tourism, the correct consideration of the principles of subsidiarity and compliance of the entity with its object, which most closely reflect the regional specificity, is of paramount importance. That is, it should be, first of all, a study of the internal specificity, features, functions and potentials of the recreational resources of the region (as an object of regional management) inherent in the region's tendencies of recreational activities in order to alternatively select the optimal path of development of each recreational zone (tourist sub-region) from taking into account general regional interests. This approach requires the identification of factors for the formation of the regional situation of the development of recreation and the development of a set of models that reflect: recreational activity as a dynamic complex-organized hierarchical system; conditions of functioning of its components; a recreational activity environment as an object of management.

Under the regional situation of recreation development, we consider a set of states of all types of recreational resources within a certain territory in a certain period of time in order to identify the type of problems in recreational activity in the territory and trends of its development. In this case, from the point of view of regional governance, we can speak of the definition of recreational zones as territories of the region, in which a unique recreational situation is formed and, accordingly, a special program of development and specific mechanisms of state support are implemented. However, it should be noted that in such an approach, a recreational area, such as a territorial (spatial) unit of a region, is not subject to direct influence by the public authorities. The object of government is the processes that occur within recreational areas.

To make effective management decisions on the rational use of recreational resources in the region, it is necessary to have up-to-date, complete and comprehensive information on their current state. The most adequate reflection of the situation regarding the use of recreational potential and the development of recreational activities is the cartographic model, as the basis for the creation of a database and knowledge base on the structure, dynamics, organization of recreation in the region, its spatial and temporal hierarchy. That is, the basic scientific basis of a comprehensive approach to regional management of the development of recreation and tourism should be a knowledge base on the set of features, benefits, varieties that can be used to invest in the recreational sector of the region.

Key words: recreation, recreational resources, recreational potential, recreational activity, idle resources, regional recreation management.

Постановка проблеми. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р «Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 року» [6] туризм визнано як один із основних пріоритетів держави. При цьому роль органів державної влади полягає у впровадженні економіко-правових механізмів успішного ведення туристичного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку туристичної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів із формування туристичного іміджу України.

Туристична галузь є стратегічним вектором розвитку Одеської області, яка має всі передумови для інтенсивного розвитку туризму. Рішенням обласної ради від 21 грудня 2015 р. № 32-VII затверджено Стратегію економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року [11]. Однією із стратегічних цілей визначено раціональне використання рекреаційного та туристичного потенціалу регіону.

Рішенням Одеської обласної ради від 23 грудня 2016 р. № 285-VII затверджено Програму розвитку туризму та курортів в Одеській області на 2017–2020 рр. [8]. Основними стратегічними цілями визнано, зокрема, раціональне використання рекреаційного та туристичного потенціалів регіону, розвиток регіональної інформаційної інфраструктури рекреаційних і туристичних послуг. Серед пріоритетних завдань – розширення номенклатури туристично-рекреаційних послуг; формування конкурентоспроможних кластерів у рекреаційній і туристичній сферах; каталогізація маршрутів і туристичних атракцій; заохочення сільського населення до розвитку приватної ініціативи щодо розвитку форм сільського та аграрного туризму; розроблення регіональних проєктів залучення інвестицій у сферу курортів і туризму відповідно до регіональної інвестиційної стратегії; популяризація туристичного продукту через ярмаркову, виставкову та фестивальну діяльність.

Будь-які перетворення функціонування та розвитку рекреаційного об'єкта або туристичного продукту, як правило, пов'язані з використанням рекреаційних та економічних ресурсів, які мають свою ціну і цінність. Саме тому виникає завдання раціонального використання обмежених ресурсів, зокрема інвестиційних. Рекреація вимагає постійного вкладення коштів, тому інвестиційне забезпечення та інвестиційна діяльність відіграють дуже важливу роль у здійсненні цього процесу. Оскільки інвестиції є тим фактором, який забезпечує не лише функціонування, але і майбутній розвиток, то для рекреаційної сфери вони є індикатором її розвитку. Запорукою ефективності інвестування в рекреаційну сферу є трансформація рекреаційних ресурсів в інвестиційний потенціал рекреаційних територій.

Водночас на практиці виникає складність в організації процесу інвестування в туристичну галузь, що пов'язано як із відсутністю повноцінної інформації про наявність і стан усіх видів рекреаційних ресурсів на території та їхній потенціал, так і з процесом планування, програмування, проєктування раціонального використання рекреаційних ресурсів та управління розвитком рекреаційних зон з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін. Отже, наукове обґрунтування комплексного підходу до управління рекреаційними ресурсами на регіональному рівні є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системному вивченню поняття «рекреація», аналізу окремих її складників і функцій присвячено ґрунтовні наукові дослідження таких учених, як Н. Мироненко, І. Твердохлебов, В. Стаускас, Т. Ткаченко, які запропонували визначення рекреації як сукупності явищ і стосунків, які виникають у процесі використання вільного часу для оздоровчої, пізнавальної, спортивної та культурно-дозвілєвої діяльності людей на спеціалізованих територіях, що є поза населеним пунктом, тобто місцем постійного проживання; В. Шуликом запропоновано структурно-функціональну модель рекреаційної системи, основними невзаємозамінними компонентами якої слід вважати такі: рекреаційне споживання, рекреаційне обслуговування, рекреаційне виробництво та рекреаційні комунікації; В. Смалюк надав ґрунтовне пояснення щодо отождоження терміна «рекреація» з поняттям «оздоровлення», «туризм», «відпочинок».

Терміни і поняття рекреації введені і в правове поле. У Законі України «Про туризм» поняття «рекреаційна зона», що входить у структуру заповідних територій, підрозділяється на зони регульованої та стаціонарної рекреації [7]. У Земельному кодексі України представлено номенклатуру «територій рекреаційного призначення», до яких віднесено не лише об'єкти рекреації, але і території, на яких вони розміщуються [2]. Об'єкти рекреації є одним із предметів регулювання чинних нормативних документів. У ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» та «Містобудування. Довідник проєктувальника» розглянуто містобудівні аспекти рекреаційної діяльності та її територіальної організації.

Рекреаційні ресурси та їхня структура, рекреаційний потенціал, види та форми рекреаційної діяльності є об'єктом наукових досліджень О. Бейдика, В. Герасименка, В. Горун, В. Новікової, Т. Панченко, С. Поповича та інших учених. Рекреаційне районування представлено в працях таких науковців, як: М. Гудима, М. Крачило, Ф. Мазур, В. Павлов, С. Попович, М. Приходько, Н. Федоренко та інші. В. Антошкін обґрунтував методи аналізу інвестиційного потенціалу рекреаційних зон.

Незважаючи на значний ґрунтовний науковий інтерес до цієї тематики, на практиці поки що фіксується нерациональне використання рекреаційних ресурсів, а рекреаційний потенціал узагалі не оцінений на регіональному рівні. Все це зумовлює необхідність подальших наукових досліджень щодо методики інвентаризації та оцінки рекреаційних ресурсів, рекреаційного зонування на регіональному рівні та розроблення для кожної рекреаційної зони моделі її комплексного розвитку, що розкриває пріоритетну стратегію інвестування, вид інвестування та об'єкт інвестування.

Мета статті – з'ясувати головні умови та особливості організації ефективної рекреаційної діяльності в регіоні та обґрунтувати комплексний підхід до регіонального управління розвитком рекреації й туризму.

Виклад основного матеріалу. У науковій практиці вивчення рекреації є різні підходи до трактування цього терміна та підходи до аналізу окремих її складників. У різних працях як розглядається функціонування рекреації загалом, так і визначаються стан і шляхи розвитку окремих елементів галузі. Триває процес уточнення її структури, меж досліджень і функцій. Найбільш поширеним є визначення рекреації [12] як сукупності явищ і стосунків, які виникають у процесі використання вільного часу для оздоровчої, пізнавальної, спортивної та культурно-дозвілдової діяльності людей на спеціалізованих територіях, що є поза населеним пунктом, тобто місцем постійного проживання.

Іноді поняття «рекреація» ототожнюють із поняттям «оздоровлення», «туризм», інколи – «відпочинок». Обґрунтуємо це. Однією з головних форм продуктивного використання вільного часу людини є рекреація (фр. recreation, пол. rekreacja – відпочинок, від лат. recreatio – відновлення сил) – відновлення чи відтворення фізичних і духовних сил, витрачених людиною в процесі життєдіяльності; рекреація включає різноманітні види діяльності у вільний час, спрямовані на відновлення сил і задоволення широкого кола особистих і соціальних потреб і запитів. Рекреація – це система заходів, що пов'язана з використанням вільного часу людей для їхньої оздоровчої, культурно-пізнавальної і спортивної діяльності на спеціалізованих територіях, які є поза їхнім постійним помешканням.

Розрізняють три форми використання часу, відведеного на рекреацію: туризм, лікування/оздоровлення та відпочинок. Туризм у сучасному світі сприймається як головна форма рекреаційної діяльності, перетворившись на потужну самостійну галузь нематеріального виробництва, яка задовольняє рекреаційні потреби. Підпорядкованість понять «дозвілля», «туризм», «рекреація» автори [10] виражають через таке: дозвілля доцільно інтерпретувати як часове поняття, а рекреацію і туризм – як поняття про дію, спосіб організації вільного від роботи часу.

Значна кількість вітчизняних учених вважає, що туризм – це вид рекреації, пов'язаний із виїздом за межі постійного місця проживання, активний відпочинок, під час якого відновлення працездатності поєднується з оздоровчими, пізнавальними, спортивними й культурно-розважальними цілями [3; 4; 12]. Отже, враховуючи вищезазначені аргументи, у межах дослідження туризм розглядається як різновид рекреації.

Головними умовами для забезпечення рекреаційної діяльності є природні рекреаційні ресурси та створення навколишнього середовища, сприятливого для рекреаційного процесу. Природні рекреаційні ресурси є матеріальною передумовою формування туристично-

рекреаційного комплексу, його ресурсною базою і переважно зумовлюють як місця зосередження туристично-рекреаційної інфраструктури та туристичних маршрутів, так і розвиток певних видів туризму конкретної території. Середовище включає в себе широке коло понять, що входять до сфери матеріального і духовного життя суспільства. Рекреаційна діяльність при цьому характеризується не лише просторовими показниками, вона відбувається послідовно – протягом дня, тижня, року. Межі навколишнього середовища переміщуються, проникаючи одне в одного, та постійно згладжуються. Під час цього процесу формується загальне рекреаційне середовище як невіддільна частина життєвого середовища людини.

Види середовища, які забезпечують процеси з рекреаційного споживання, В. Шулик об'єднав у чотири групи залежно від рівня окультурення [13]:

- 1) штучне середовище (всі елементи створені людиною);
- 2) антропогенно-природне (до штучного середовища входять елементи природи);
- 3) природно-антропогенне (у природне середовище включені антропогенні елементи);
- 4) природне (середовище, в якому відсутні антропогенні включення).

У свою чергу, види середовища, які мають забезпечувати рекреаційні процеси, розподіляються на такі основні групи:

1. Рекреаційні утворення індивідуального користування з максимальним перетворенням природного середовища;

2. Рекреаційні утворення громадського користування з необхідним перетворенням природного середовища;

3. Рекреаційні утворення індивідуального та громадського користування з мінімальним перетворенням природного середовища.

На основі цих ґрунтовних напрацювань можна визначити потенційні типи сучасної рекреації в Одеській області.

I тип – рекреаційні об'єкти індивідуального та громадського використання з мінімальним перетворенням природного середовища:

I.1. – індивідуальне житло місцевих мешканців, яке можна диференціювати за способом проживання власників і рекреантів на 1 ділянці (рекреаційні садиби зі спільним проживанням власників і рекреантів у межах одного житлового будинку, із суміжним проживанням власників і рекреантів на 1 ділянці в зблокованому або різних житлових спорудах, житло для рекреаційних потреб: пристосоване, реконструйоване та нове будівництво);

I.2. – рекреаційні утворення індивідуального та громадського використання з мінімальним перетворенням природного середовища: а) рекреаційні утворення загального циклу використання: лісопарки, лугопарки, рекреаційні ліси, території для спортивного мисливства та рибальства, туристичні маршрути; б) рекреаційні утворення з регульованою системою використання: національні парки, заповідники, заказники, охоронні зони річок і пам'яток архітектури, мистецтва, археології, історії із самими пам'ятками, об'єкти, що мають історичну, мистецьку, археологічну, етнографічну цінність.

II тип – рекреаційні утворення громадського користування з необхідним перетворенням природного середовища:

II.1 – рекреаційні об'єкти з основною функцією рекреації: а) заклади проживання: готелі, мотелі, котеджі, кемпінги та інші засоби тимчасового розміщення (проживання); б) споруди і приміщення охорони здоров'я та відпочинку: лікувально-профілактичні та санітарно-профілактичні заклади, санаторії та санаторії-профілакторії; в) об'єкти рекреації та туризму: бази відпочинку; г) будинки, споруди і приміщення фізкультурно-оздоровчі та спортивні: відкриті фізкультурно-спортивні споруди (стадіони), криті споруди та будинки (плавальні басейни, спортивні комплекси), фізкультурно-спортивні та фізкультурно-оздоровчі комплекси;

г) будинки, споруди та приміщення підприємств побутового обслуговування: лазні, лазнево-оздоровчі комплекси, СПА;

П.2 – об'єкти, для яких рекреація є другорядною функцією (проте системно невіддільною): а) будинки, споруди та приміщення культурно-видовищних, дозвіллевих і культових закладів: музеї та виставки, заклади дозвілля, садиби народних майстрів; б) будинки, споруди та приміщення підприємств торгівлі та харчування: об'єкти харчування (ресторани, кафе, закусочні, пиріжкові, піцерії), об'єкти торгівлі (торговельні комплекси, сувенірні ринки); в) сакральні споруди та комплекси.

Основою формування рекреації є використання наявних рекреаційних ресурсів і можливість їх поєднання для створення атрактивного середовища життя населення.

Термін «рекреаційно-туристичні ресурси» розглядається як природні, історичні, соціально-культурні, а також інші об'єкти, здатні задовольняти оздоровчі та духовні потреби рекреантів, сприяти відновленню та розвитку їхніх фізичних сил [1]. Рекреація є доступною для ознайомлення і використання незалежно від форми власності, якщо до того немає законодавчо накладених обмежень. Рекреаційні ресурси – природні та антропогенні геосистеми, тіла та явища природи, артефакти, які мають комфортні властивості і споживчу вартість для рекреаційної діяльності та можуть бути використані для організації відпочинку та оздоровлення певного контингенту людей у певний фіксований час за допомогою технології та наявних матеріальних можливостей [9]. Як бачимо, трактування поняття «рекреаційні ресурси» досить широке, а номенклатура практично безмежна. Проте для проведення типізації рекреаційних зон у межах нашого дослідження слід приймати чітку позицію щодо структури рекреаційних ресурсів і методів їхнього аналізу.

У межах нашого дослідження ми використовуємо типологічну схему поділу рекреаційних ресурсів, запропоновану О. Бейдиком [1], за якою рекреаційні ресурси поділяються на 4 основних типи:

- природно-географічні (геологічні, ґрунтово-рослинні, водні, ландшафтні);
- природно-антропогенні (національні природні парки, природні заповідники, заказники тощо);
- суспільно-історичні (архітектурно-історичні, біосоціальні, подієві);
- суперточка-тур.

Оцінка рекреаційного потенціалу території слугує основою для оптимізації, раціоналізації просторової господарської організації територіальних рекреаційних систем, визначення цінності окремих ресурсів, виявлення територіальних відмінностей у забезпеченості ресурсами, визначення шляхів раціонального використання ресурсів і збалансованого розвитку території.

Визначення «потенціал» означає наявність у будь-кого/будь-чого прихованих можливостей, або спроможність діяти та розвиватися в певних сферах. Формування рекреаційного потенціалу регіону зумовлено можливістю використання рекреаційно-туристичних ресурсів в організації та розвитку рекреаційної діяльності на певній території.

Для дослідження рекреаційного потенціалу регіону нами було використано такий підхід:

- природно-ресурсна компонента – це здатність природних систем без шкоди виробляти необхідну для людини продукцію, тобто використовуватись у рекреаційній діяльності;
- історико-культурна компонента характеризує можливості для розвитку рекреаційної діяльності шляхом використання історико-культурного надбання певної території;
- економічна компонента – це складова частина економічного (господарського) потенціалу території, яка характеризує здатність території продукувати та відтворювати туристично-рекреаційний продукт. До складу економічної компоненти входять: інфраструктурні елемен-

ти, збалансовані з вимогами виробництва туристично-рекреаційного продукту можливості засобів розміщення, підприємств харчування, дозвілля, транспорту забезпечувати необхідні умови для здійснення туристично-рекреаційної діяльності й задоволення потреб рекреантів і туристів; фінансові елементи характеризують обсяг грошових коштів, які є в розпорядженні території для здійснення туристично-рекреаційної діяльності; інформаційні елементи – сукупність організаційно-технічних й інформаційних можливостей, що забезпечують прийняття та реалізацію управлінських рішень і впливають на характер (специфіку) виробництва й реалізації туристично-рекреаційного продукту шляхом збору, збереження, обробки й поширення інформації про наявний туристично-рекреаційний потенціал; інвестиційні елементи – сукупні можливості території з інвестування сфери туризму й рекреації; управлінські елементи – це навички й компетенції керівництва всіх рівнів управління щодо формування, організації, створення належних умов для функціонування та розвитку туристично-рекреаційної сфери;

– соціальна компонента характеризує можливості території з відтворення необхідної для розвитку туристично-рекреаційної діяльності робочої сили [5].

Комплексна і спеціалізована оцінка рекреаційних ресурсів території великою мірою має суб'єктивний характер і залежить від досвіду, інтелектуального та освітнього рівня дослідників. Оцінюються рекреаційні ресурси якісно, кількісно, бально і вартісно.

Для проведення типізації рекреаційних зон Одеської області нами було проведено оцінку таких видів потенціалу.

Оцінка природно-географічного рекреаційного потенціалу. Аналіз регіональних особливостей формування рекреаційного потенціалу послужив підставою для виокремлення таких факторів природних рекреаційних ресурсів: біокліматичних, геоморфологічних, структурних елементів екологічної мережі, бальнеологічних і сучасного екологічного стану.

Оцінка суспільно-історичного рекреаційного потенціалу. Досвід багатьох країн світу засвідчує, що історико-культурні об'єкти можуть бути визначальними у формуванні попиту на рекреаційні ресурси і суттєво впливати на отримання прибутків. Якщо критерії і методика оцінки природних рекреаційних ресурсів розроблена досить добре, то загальноприйнятої схеми оцінки історико-культурних ресурсів немає.

Для визначення суспільно-історичного рекреаційного потенціалу адміністративних районів Одеської області було проведено оцінку культурно-історичних рекреаційних ресурсів, природно-соціальних рекреаційних ресурсів, івент-атракційних рекреаційних ресурсів.

Оцінка інвестиційного рекреаційного потенціалу ґрунтується на сумарній оцінці потенціалів інфраструктури, фінансів, інвестицій та соціального складника.

Під час аналізу рекреаційних ресурсів і визначення складників рекреаційного потенціалу Одеської області ми звернули увагу на те, що характер розміщення рекреаційних об'єктів залежить від розміщення інфраструктурних вузлів притягання – в умовах регіону саме їх розміщення визначає розміщення рекреаційних закладів. Саме тому вважаємо за доцільне в процесі виявлення та типізації рекреаційних зон звертати увагу і на потенціал незадіяних рекреаційних ресурсів, що, на нашу думку, є основою ефективного розвитку рекреації в регіоні.

В Одеській області є вже сформований рекреаційний комплекс, який представляє сукупність об'єктів рекреації та інфраструктурних, що орієнтовані на природні рекреаційні ресурси. Проте структурні взаємозв'язки сформовані в 60–70-х рр. XX ст. сьогодні функціонують неякісно. Зміна вектора розвитку, системи соціально-економічних відносин, виробнича амортизація основних фондів зумовлюють недостатню ефективність функціонування регіону в умовах інтенсивного розвитку світових ринків рекреаційних послуг. В економіці цю ситуацію розглядають як збільшення попиту за сталою пропозицією. Цей процес не може тривати нескінченно, адже, якщо певний час зберігається така тенденція, частка споживачів (рекреантів) шукають

інші ринки послуг. Схожа ситуація сьогодні склалася в рекреаційному просторі Одещини. Для виходу з цієї кризи розвитку слід виявити незадіяний рекреаційний потенціал регіону та обґрунтувати можливості реформування цієї галузі.

Умовою ефективної просторової організації й розвитку регіону є використання незадіяного рекреаційного потенціалу. Дослідження структури наявних рекреаційних ресурсів показує їхню розвинену номенклатуру, що представлена природно-кліматичним, природно-антропогенним і соціально-економічним потенціалом. Сучасні види рекреації потребують збалансованого використання незадіяних ресурсів для формування весесезонної рекреації з різними видами атракцій. Пріоритетним напрямом дослідження сучасної рекреації є обґрунтування просторового розміщення ресурсної бази. Для проведення оцінки потенціалу розміщення незадіяних рекреаційних ресурсів доцільно проводити порівняльний аналіз просторового розташування рекреаційних ресурсів та інтенсивності функціонування рекреаційної сфери регіону.

Наукове обґрунтування комплексного підходу до управління рекреаційними ресурсами на регіональному рівні, насамперед, потребує чіткого визначення ролі органів регіональної влади в розвитку рекреаційної діяльності.

На нашу думку, регіональне управління рекреацією та туризмом слід розглядати як: діяльність органів публічної влади зі створення умов для раціонального і ефективного використання рекреаційного потенціалу регіону; організаційно-правове забезпечення і практичну реалізацію стратегії / програми розвитку рекреаційної діяльності в туристичних субрегіонах; регулювання суб'єкт-об'єктних і суб'єкт-суб'єктних відносин, що виникають у процесі використання рекреаційних ресурсів на регіональному рівні, з метою забезпечення взаємоузгодження внутрішніх і зовнішніх інтересів різних стейкхолдерів рекреаційної діяльності, а також їх узгодження з інтересами місцевого населення туристичних субрегіонів (рекреаційних зон) та можливостями регіону.

Для ефективного функціонування системи регіонального управління рекреацією та туризмом домінуюче значення має коректне врахування принципів субсидіарності та відповідності суб'єкта управління його об'єктові, які найбільшою мірою відображають регіональну специфіку. Тобто мова має йти, насамперед, про дослідження внутрішньої специфіки, особливостей, функцій і потенційних можливостей рекреаційних ресурсів регіону (як об'єкта регіонального управління), властивих регіону тенденцій рекреаційної діяльності з метою альтернативного вибору оптимального шляху розвитку кожної рекреаційної зони (туристичного субрегіону) з урахуванням загальнорегіональних інтересів. Такий підхід вимагає виявлення факторів формування регіональної ситуації розвитку рекреації та розроблення комплексу моделей, які відображають: рекреаційну діяльність як динамічну складно-організовану ієрархічну систему; умови функціонування її складників; середовище функціонування рекреаційної діяльності як об'єкта управління.

Під регіональною ситуацією розвитку рекреації ми розглядаємо сукупність станів усіх видів рекреаційних ресурсів у межах певної території у визначений період часу з метою виявлення типу проблемності в рекреаційній діяльності на території та тенденцій її розвитку. У цьому випадку з погляду регіонального управління ми можемо говорити про визначення рекреаційних зон як територій регіону, на яких формується унікальна рекреаційна ситуація і, відповідно, впроваджується особлива програма розвитку та діють специфічні механізми державної підтримки. Але слід зазначити, що за таким підходом рекреаційна зона, як територіальна (просторова) одиниця регіону, не є об'єктом безпосереднього впливу з боку органів державного управління. Об'єктом державного управління є процеси, які виникають усередині рекреаційних зон.

Для прийняття ефективних управлінських рішень із раціонального використання рекреаційних ресурсів регіону необхідно володіти актуальною, повноцінною й комплексною інформацією щодо їхнього сучасного стану. Найадекватнішим відображенням ситуації щодо використання рекреаційного потенціалу та розвитку рекреаційної діяльності є картографічна модель як основа створення банку даних і бази знань щодо структури, динаміки, організації рекреації на території регіону, її просторово-часової ієрархії. Тобто фундаментально науковою основою комплексного підходу до регіонального управління розвитком рекреації та туризму має стати база знань щодо сукупності особливостей, переваг, різноманіть, які можна використати для інвестування в рекреаційну галузь регіону.

Інформаційний складник комплексного підходу до управління рекреаційними ресурсами на регіональному рівні повинен забезпечити необхідний і достатній перелік даних для складання повної картини стану і динаміки розвитку. Сьогодні обсяг необхідної інформації, що характеризує кількісний та якісний стан елементів рекреаційного середовища регіону, сягає до сотні показників – їх збирають, обробляють і нагромаджують різні суб'єкти управління та рекреаційної діяльності. Внаслідок цього нагромаджується величезна кількість інформації, яка скрутно координується між собою, є фрагментарною, не дає повного уявлення про рекреаційний потенціал регіону взагалі. Тобто необхідним є створення такої інформаційно-інфраструктурної складової моделі рекреаційного потенціалу регіону, яка забезпечила б розподілення видів та обсягів одержання інформації, юридичну правомірність, повноту, достовірність, актуальність тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Дослідження головних умов і особливостей організації ефективної рекреаційної діяльності в регіоні дало змогу визначити потенційні типи сучасної рекреації в Одеській області та обґрунтувати, що сучасні види рекреації потребують збалансованого використання незадіяних ресурсів для формування всесезонної рекреації з різними видами атракцій. Доведено, що регіональне управління рекреацією та туризмом слід розглядати як діяльність органів публічної влади зі створення умов для раціонального і ефективного використання рекреаційного потенціалу регіону; наголошено, що домінуюче значення має коректне врахування принципів субсидіарності та відповідності суб'єкта управління його об'єктові, які найбільшою мірою відображають регіональну специфіку. Інформаційний складник комплексного підходу до управління рекреаційними ресурсами на регіональному рівні повинен забезпечити необхідний і достатній перелік даних для складання повної картини стану і динаміки розвитку.

Перспективою подальших наукових розвідок є розроблення інвестиційної моделі комплексного розвитку рекреаційних зон Одеської області.

Список використаних джерел:

1. Бейдик О.О. Словник-довідник з географії туризму, рекреалогії та рекреаційної географії. Київ, 1997. 130 с.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III, в редакції від 9 серпня 2019 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 11.08.2019).
3. Любіцева О.О. Ринок туристичних послуг (геопросторові аспекти). Київ, 2002. 436 с.
4. Мальська М.П., Худо В.В., Цибух В.І. Основи туристичного бізнесу : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 272 с.
5. Оцінка туристично-рекреаційного потенціалу регіону : монографія / за ред. В.Г. Герасименко. Одеса : ОНЕУ, 2016. 262 с.

6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80> (дата звернення: 04.07.2019).

7. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 р. № 325/95-ВР, в редакції від 4 жовтня 2018 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.07.2019).

8. Програма розвитку туризму та курортів в Одеській області на 2017–2020 рр. : Рішення Одеської обласної ради від 23 грудня 2016 р. № 285-VII. *Одеська обласна рада*. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5a58d0f18f339.pdf> (дата звернення: 18.06.2019).

9. Смадич І.П. Формування структури рекреаційного середовища в існуючій системі розселення Прикарпаття. *Проблеми розвитку міського середовища*. 2018. № 1. С. 129–135.

10. Смаль І.В., Смаль В.В. Рекреація, туризм, дозвілля: тлумачення і співвідношення понять. *Український географічний журнал*. 2003. № 4. С. 58–64.

11. Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року : Рішення Одеської обласної ради від 21 грудня 2015 р. № 32-VII. *Одеська обласна рада*. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/odeska-oblast/strategichni-ta-programni-dokumenty-oblasti/strategiya-ekonomichnogo-ta-sotsialnogo-rozvytku-odeskoji-oblasti-do-2020-roku/> (дата звернення: 18.06.2019).

12. Ткаченко Т.І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : монографія. Київ, 2009. 463 с.

13. Шулик В.В. Про рекреаційне районування території України. *Коммунальное хозяйство городов*. 2007. № 76. С. 431–442.

References:

1. Beydyk O.O. (1997), *Slovnnyk-dovidnyk z heohrafiyi turyzmu, rekrealohiyi ta rekreatsionoyi heohrafiyi* [Reference Dictionary-book from geography of tourism and recreational geography]. Kyiv : Press Palitra. 130 p. [Ukraine].

2. VRU, Law of Ukraine (2001), *Zemelnyy kodeks Ukrayiny* [Law of Ukraine “Landed code of Ukraine”], dated October 25, 2001 No. 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (related 11.08.2019) [Ukraine].

3. Lyubitseva O.O. (2002), *Rynok turystychnykh posluh (heoprosstorovi aspekty)* [Market of tourist services (geospatial aspects)]. Kyiv : Tutorial, Press Alterpress. 436 p. [Ukraine].

4. Malska M.P., Khudo V.V. and Tsybukh B.I. (2004), *Osnovy turystychnoho biznesu* [Bases of tourist business]. Kyiv : Tutorial, Press Tsentru navchalnoyi literatury. 272 p. [Ukraine].

5. Edited by Herasymenko V.H. (2016), *Otsinka turystychno-rekreatsionoho potentsialu rehionu* [Estimation of tourist-recreational potential of region], Monograph. Odesa : Press ONEU. 262 p. [Ukraine].

6. KМУ (2017), *Pro odobrennyya stratehiyi rozvytku turyzmu y kurortiv na period do 2026 roku* [About approval of Strategy of development of tourism and resorts on a period to 2026], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 16, 2017 No. 168-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017> (related 04.07.2019) [Ukraine].

7. VRU, Law of Ukraine (1995), *Pro turyzm* [Law of Ukraine “About of tourism”], dated September 15, 1995 No. 325/95-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95> (related 04.07.2019) [Ukraine].

8. ORS (2016), *Prohrama rozvytku turyzmu ta kurortiv v Odeskiy oblasti na 2017–2020 rr.* [The Program of development of tourism and resorts of the Odessa Region on 2017–2020], the order of the Odesa Regional Soviet dated December 23, 2016 No. 285-VII. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5a58d0f18f339.pdf> (related 18.06.2019) [Ukraine].

9. Smadich I.P. (2018), “Formuvannya Struktury rekreatsinyoho seredovyscha v isnuyuchiy systeme rozselennya Prykarpattya” [“Forming of structure of recreational environment is in the existent system of settlement of Prykarpattya”]. *Problemy rozvytku miskoho seredovyscha* [Problems of development of municipal environment]. Vol. 1. P. 129–135 [Ukraine].

10. Smal I.V. and Smal V.V. (2003), “Rekreasiya, turyzm, dozvillya: tlumachennya y spivvidnoshennya ponnyat” [“Recreation, tourism, leisure: interpretation and correlation of concepts”]. *Ukrayinskyy heohrafichnyy zhurnal* [Ukrainian geographical magazine]. Vol. 4. P. 58–64 [Ukraine].

11. ORS (2015), *Stratehiya ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Odeskoyi oblasti do 2020 roku* [Strategy of economic and social development of the Odessa Region to 2020], the order of the Odessa Regional Soviet dated December 21, 2015 No 32-VII. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/odeska-oblast/strategichni-ta-programni-dokumenty-oblasti/strategiya-ekonomichnogo-ta-sotsialnogo-rozvytku-odeskoyi-oblasti-do-2020-roku> (related 18.06.2019) [Ukraine].

12. Tkachenko T.I. (2009), *Stalyy rozvytok turyzmu: teoriya, metodolohiya, realiyi biznesu* [Steady development of tourism: theory, methodology, business realities], Monograph. Kyiv : Press KNTEU. 463 p. [Ukraine].

13. Shulyk V.V. (2007), “Pro rekreatsinye rayonuvannya terrytoryy Ukrayiny” [“About the recreational districting of territory of Ukraine”]. *Komunalne hospodarstvo horodov* [Communal economy of cities]. Vol. 76. P. 431–442 [Ukraine].



УДК 351:321.01:378.1

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-167-177>

М. О. Шкурат, аспірантка кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ІНФОРМАЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті, спираючись на вимоги Болонського процесу, розкрито основні напрями інноваційного вдосконалення освітнього процесу та управління ним як на рівні закладу вищої освіти, так і на рівні держави. Визначено, що інновації мають охопити навчально-методичний, освітньо-технологічний і організаційно-управлінський напрями діяльності закладів вищої освіти. Саме ці напрями створюють сприятливе інформаційно-інноваційне середовище у сфері вищої освіти та в комплексі здатні забезпечити високу якість вищої освіти.

Зазначено, що генеза вищої освіти в сучасному світі формується як єдиний безперервний процес, пов'язаний з об'єктивною потребою суспільства до постійного оновлення знань як складника інноваційного розвитку. Нині формуються нові вимоги до формування концепцій розвитку знань шляхом забезпечення контролю якості вищої освіти на всіх етапах їх набуття та оновлення. Приєднання України до Болонської декларації вимагає від закладів вищої освіти України якісних конкурентоспроможних освітніх послуг.

Узагальнено, що досягнення амбітної мети – забезпечення високої якості вітчизняної вищої освіти – невідривно пов'язане зі створенням у сфері вищої освіти сучасного інформаційно-інноваційного

© **М. О. Шкурат, 2019**

середовища. Це вимагає вивчення світового досвіду, дотримання міжнародних стандартів освіти та впровадження інновацій за всіма напрямками освітньої діяльності. Особливої уваги вимагають інновації, що пов'язані з формуванням сприятливого інформаційно-інноваційного середовища у сфері вищої освіти й базуються на основних принципах Болонського процесу. У цьому контексті доцільним є проаналізувати особливості формування та функціонування комплексного механізму в системі державного управління закладами вищої освіти відповідно до принципів Болонської конвенції та реалізації державної освітньої політики в умовах інноваційного розвитку держави, що стане предметом і напрямками подальших розвідок за цією тематикою.

Ключові слова: державне управління у сфері освіти, якість вищої освіти, Болонський процес, інформаційно-інноваційне забезпечення вищої освіти, принципи Болонської декларації.

M. O. Shkurat. Informatively-innovative mechanism of state administration of higher education quality is in Ukraine in the light of eurointegration

In the article, leaning on the requirements of Bologna of process, basic directions of innovative improvement of educational process and management are exposed by him both at the level of establishment of higher education and at the level of the state. Certainly, those innovations must overcome educational and methodical, educationally-technological and organizationally-administrative directions of activity of establishments of higher education. Exactly these directions create a favourable informatively-innovative environment in the field of higher education and in a complex able to provide high quality of higher education.

It is stated that the genesis of higher education in the modern world is emerging as the only continuous process connected with the objective need of society to constantly update knowledge as a component of innovative development. New requirements are being formulated to shape knowledge development concepts by ensuring the quality control of higher education at all stages of their acquisition and updating. Ukraine's accession to the Bologna Declaration requires high quality competitive educational services from higher education institutions in Ukraine.

The purpose of the article is to highlight the peculiarities of the formation and operation of the information-innovation mechanism of public administration of the quality of higher education in Ukraine in the conditions of activation of the European integration process.

Generally speaking, achieving an ambitious goal is to ensure high quality of national higher education, which is inseparably linked to the creation of a modern information and innovation environment in higher education. It requires learning from the world of experience, adherence to international standards of education and the introduction of innovation across all areas of education. Particular attention should be paid to innovations related to the creation of a favorable information and innovation environment in higher education and based on the basic principles of the Bologna Process. In this context, it is advisable to analyze the peculiarities of the formation and functioning of a comprehensive mechanism in the system of public administration of higher education institutions in accordance with the principles of the Bologna Convention and the implementation of state educational policy in the conditions of innovative development of the state, which will be the subject and directions of further exploration on this topic.

Key words: state administration in the field of education, quality of higher education, Bologna process, informatively-innovative providing of higher education, principles of Bologna of declaration.

Постановка проблеми. Генеза вищої освіти в сучасному світі формується як єдиний безперервний процес, пов'язаний з об'єктивною потребою забезпечення суспільства до постійного оновлення знань як складника інноваційного розвитку. Під впливом цих потреб формуються нові вимоги до формування концепцій розвитку знань шляхом забезпечення контролю якості вищої освіти на всіх етапах їх набуття та оновлення. Приєднання України до Болонської декларації, де визначено, що країнам слід зосередитися на вирішенні завдання збільшення міжнародної конкурентоспроможності європейської системи вищої освіти [1], вимагає від закладів вищої освіти (далі – ЗВО) України якісних конкурентоспроможних освітніх послуг. Тому сьогодні потрібно надати нового інституційного імпульсу розвитку освіти і науки як потужних важелів суспільного прогресу.

Удосконалення й підвищення ефективності управління якістю вищої освіти потребує впровадження елементів відповідальності та прозорості державної політики у сфері освіти

та науки. Нагальною проблемою, що потребує подальшого дослідження, є формування нових механізмів реалізації державної політики у сфері вищої освіти, які мають стати реальною передумовою для вирішення базових завдань країни в умовах посилення інформаційно-інноваційного розвитку сучасної вищої освіти, які б відповідали стандартам європейського освітнього простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні тенденції інноваційного розвитку вищої освіти в контексті входження до європейського простору вищої освіти є предметом досліджень багатьох науковців, зокрема Т. Батюти [2], С. Домбровської [3], В. Журавського й М. Згуровського [4; 5], В. Кременя [6], С. Ніколасенка [7] та інших. Дослідження вчених містять як системні, так і локальні підходи щодо вирішення проблем розвитку освіти та її якості. Майже всі їхні праці об'єднують висновок про низьку ефективність діяльності органів державного управління закладами вищої освіти (далі – ЗВО), про необхідність надання вищій школі справжньої автономії, поєднаної з високим рівнем відповідальності та диверсифікації, як це є у європейських країнах. Водночас вони не створюють цілісної наукової теорії щодо вдосконалення державного управління ЗВО у світлі розвитку інформаційно-інноваційних підходів у світі та Україні.

Проблеми забезпечення державою якості вищої освіти у різні періоди розвитку вищої школи досліджували як науковці, так і практики. Нині актуальними є питання застосування нових інформаційних технологій у процесі навчання та управління закладами вищої освіти, які висвітлено у працях В. Бесчастного [8] А. Кузьмінського [9], І. Хомишина [10], а також проблеми вдосконалення системи державного управління освітою, які висвітлено у працях Л. Івашової та В. Шевченко [11], С. Крисюка [12]. Проте сьогодні залишаються відкритими питання контролю якості вищої освіти в умовах застосування інноваційно-інформаційних технологій в освітньому процесі. Усе це спонукало до більш ретельного дослідження цієї проблеми та написання статті.

Мета статті – висвітлити особливості формування та дії інформаційно-інноваційного механізму державного управління якістю вищої освіти в Україні в умовах активізації євроінтеграційного процесу.

Виклад основного матеріалу. Сучасна тенденція у сфері вищої освіти – створення єдиного освітнього простору в Європі – це реальність, без якої неможливо формувати і втілювати в життя стратегію розвитку освіти України. При цьому одними з головних завдань реалізації цієї стратегії є широке впровадження в освітній процес новітніх інформаційних технологій і підвищення якості вищої освіти з метою максимального наближення знань, вмінь і навичок випускників до реальних потреб реального сектору економіки та суспільства.

Зважаючи на те, що якісна вища освіта сприяє задоволенню прагнення до знань і їх поширення, є культурним, науковим і творчим потенціалом нації та відіграє важливу роль у зміцненні миру, взаєморозуміння й терпимості між народами, Радою Європи та ЮНЕСКО було підписано Угоду про створення єдиної системи вищої освіти в Єврозоні та затверджено низку визначальних документів, серед яких найбільш вагомими є такі:

- Європейська Угода про єдиний диплом;
- Європейська Угода про єдиний період університетського навчання;
- Європейська Угода про академічне визнання університетських кваліфікацій.

Забезпечення конкурентоздатності закладів вищої освіти також є ключовим завданням у Болонському процесі саме тому, що глобальні виклики Європи мають економічний характер. Цим пояснюється така увага Болонського процесу до мобільності студентів, викладачів, науковців, управлінців. Зокрема, саме мобільність є одним з основних елементів Болонського процесу, який створює можливості для підвищення якості вищої освіти і наукових досліджень

Механізми державного управління

і наповнення європейського виміру змістом [13, с. 2]. Про це свідчить той факт, що в першу десятку країн світу з найвищим загальним індексом конкурентоспроможності, так само як і в десятку найкращих у світі за індексом конкурентоспроможності вищої освіти, входить 7 країн-учасниць Болонського процесу. Це, у свою чергу, засвідчує, що якість освітньої системи пов'язана із загальною конкурентоспроможністю країн [14].

До речі, українська вища школа нині втратила зв'язок із потенційними роботодавцями та в основній своїй масі не має замовлення на підготовку фахівців для реального сектору національної економіки та від іноземних держав. Однією з умов входження нашої держави до числа країн із високою економічною конкурентоспроможністю є розуміння і здійснення органами державного управління необхідності переходу від екстенсивного використання людських ресурсів із низьким рівнем базової професійної підготовки до їх інтенсивного використання (висококваліфікованих, компетентних та адаптованих до інноваційної економіки соціальної спрямованості) шляхом тісної міжурядової та міжвишівської співпраці, адже стан і розвиток освіти не можуть здійснюватися самі по собі.

Важливим складником проєвропейської системи вищої освіти є підвищення якості освіти на основі впровадження сучасних освітніх технологій, головними елементами яких, за визначенням Т. Батюти [2], є такі: «... технологізація всіх видів наукових досліджень; перерозподіл державного фінансування зі сфери фундаментальних досліджень у сферу технологічних, у розвиток соціальної та інформаційної інфраструктури науки; впровадження сучасних комп'ютерних і мережевих технологій; безперервна модернізація та інтеграція науково-дослідних і освітніх систем, підвищення національного престижу освіти, технологій і науки, їхня орієнтація на вирішення проблем стійкого розвитку й усунення загроз дестабілізації у глобальному і локальному масштабах; зростання і широке застосування нових інформаційно-освітніх технологій». До запропонованого автором переліку ми вважаємо за доцільне додати інноваційне вдосконалення навчально-методичного та управлінського процесів, що в комплексі з технологічними інноваціями дасть підняти якість освіти на новий рівень.

Тому держава має взяти на себе відповідальність за розвиток свого інтелектуального потенціалу та перетворення його в інтелектуальний капітал нації. Саме держава має стати основним замовником освітніх послуг, виділяти з бюджету необхідне фінансування для забезпечення навчального процесу та наукових досліджень задля збереження та розвитку інтелектуального капіталу й має право вимагати відповідного рівня його якості від закладів освіти. Але реформування в будь-якій сфері, а в освіті особливо, слід здійснювати так, щоб наслідки змін сприяли розвитку України загалом, а національна освіта не втратила б своїх здобутків.

У зв'язку з цим особливо увагу слід звернути на необхідність удосконалення механізмів реалізації державної політики щодо входження у єдиний освітній простір, спрямованої не на уніфікацію системи вищої освіти, а на реальну можливість її достойної гармонізації та інтеграції у світовий простір. Це може стати дійсністю лише за умови створення дієвого інформаційно-інноваційного механізму державного управління якістю вищої освіти, який би забезпечив помірковану централізацію та автономію об'єктів управління, взаємоузгодженість і скоординованість їхніх дій як за вертикалями, так і за горизонталями управління освітою. Саме інформаційно-інноваційний механізм здатен об'єднати зусилля та управлінські впливи всіх впливових і зацікавлених сил: представників ЗВО з надання освітніх послуг, потенційних користувачів цих послуг (студентів і роботодавців), державних інституцій, яким підпорядковані ЗВО, та громадянського суспільства.

Тому нині, як справедливо зазначають науковці [8–11], є необхідність створення нових інформаційно-інноваційних інструментів такого механізму: стандартизація освітніх послуг та оцінювання їхньої якості, моніторинг і контроль якості у сфері діяльності ЗВО та задоволення

потреб ринку праці з підготовки висококваліфікованих працівників для національної економіки. Отже, нова модель державного управління ЗВО зумовлює уточнення, зміни повноважень і діяльності органів державного управління щодо реалізації інформаційно-інноваційних механізмів із реалізації освітньої політики в умовах швидкого розвитку ІТ-технологій та цифровізації суспільства.

Одним зі шляхів до швидкого впровадження таких змін є більш глибоке залучення України до Болонського процесу, що вимагає від вищих навчальних закладів конкурентоспроможних освітньо-наукових продуктів. Сьогодні важливо надати нового імпульсу розвитку освіти і науки в Україні як потужних важелів економічного та й загалом суспільного прогресу. Нині необхідні кардинальні кроки щодо внутрішньої модернізації та структурної перебудови як самої системи вищої освіти, так і механізмів державного управління ЗВО.

Аналізуючи чинну систему вищої освіти в Україні та спираючись на напрацювання інших науковців [3–7], зазначимо, що вона має значну кількість проблем, основними з яких є такі:

- надлишкова кількість різноманітних напрямів і спеціальностей, що впр'ятеро перевищує відповідні показники найкращих світових систем вищої освіти;
- загрозлива тенденція до погіршення (старіння) матеріально-технічної бази ЗВО, що призводить до зниження якості вищої освіти, яка наростає з часом;
- відсутність зв'язків між освітніми закладами й працедавцями (між сферою освіти і ринком праці);
- фінансування науки в закладах освіти, які є основою університетської підготовки, за залишковим принципом і нехтування передовими науковими дослідженнями в цих закладах;
- ускладнений, забюрократизований і занадто формалізований, порівняно із загальноєвропейською практикою, процес системи здобуття наукових ступенів, що ускладнює мобільність викладачів і науковців;
- недосконалість системи підвищення кваліфікації та перепідготовки за загальноєвропейським принципом «освіта впродовж усього життя»;
- відсутність автономної ролі університетів України як методологічних та інноваційних центрів і піонерів суспільних перетворень у країні (рівень автономії ЗВО України значно нижчий від середньоевропейського).

Для вирішення вищезазначених завдань трансформація вищих навчальних закладів передбачає зміни не тільки освітніх, але й управлінських процесів. Сьогодні вся система вищої освіти та державне управління у сфері освітніх послуг зазнають певних прогресивних змін, які пов'язані з вирішенням проблемних завдань і були сформульовані у Національній доктрині, а потім – у Національній стратегії розвитку освіти України [15], основні з яких, на нашу думку, такі:

- підвищення якості та ефективності освіти шляхом консолідації зусиль суспільства (держава – громадськість – навчальний заклад) на основі ефективного використання інформаційно-інноваційних технологій;
- упровадження інноваційних навчально-методичних, освітньо-технологічних та організаційно-управлінських елементів у освітній процес задля формування сприятливого інформаційно-інноваційного середовища у сфері вищої освіти;
- формування ефективної системи державного управління вищою освітою в Україні на основі принципів Болонської декларації: автономії, відповідальності та диверсифікації.

Безумовно, що з часів прийняття Болонської декларації закладами вищої освіти вже багато чого напрацьовано й виконано, але й досі не можна констатувати факту створення належних умов для входження України до єдиного європейського освітнього простору. Причиною цьому є як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. Проаналізуємо більш детально, що заважає

реалізації державної освітньої політики в досягненні поставлених цілей і що саме має зробити держава для прискорення цих процесів.

Загалом, поняття «європейський освітній простір» варто розглядати не лише як середовище чи територію, в межах якої діють єдині, узгоджені правила інноваційної діяльності, а як цілісну систему, результатом функціонування якої є продукування новітніх ідей та розроблення оригінальних освітніх технологій, що формують певну інформаційно-інноваційну інфраструктуру, на якій розвивається освітнє середовище. За таких умов інформаційно-інноваційну інфраструктуру можна розглядати як сукупність закладів вищої освіти, їхніх науково-методичних та інформаційно-інноваційних центрів тощо, оскільки саме вони провадять інноваційну діяльність і забезпечують її здійснення.

Нагадаємо, що одним із основних принципів Болонського процесу є автономія вищих навчальних закладів, тобто університети повинні мати право самостійно: формувати свою стратегію; обирати пріоритети в навчанні й провадженні наукових досліджень; розпоряджатися ресурсами; профілювати навчальні програми; встановлювати критерії для прийому професорів і студентів тощо. При цьому європейські заклади вищої освіти готові до конкуренції як у межах своїх країн, так і поза їхніми межами, але для цього вони мають необхідні інституційні права і достатнє фінансування, відсутність яких в Україні гальмує можливості вітчизняних закладів для співпраці й змагання з європейськими.

Зауважимо, що реалізація планів зі створення зони європейської вищої освіти в Україні так і залишиться невиконаною або ж призведе до нерівноправності конкуренції з європейськими закладами вищої освіти, якщо державою й надалі буде здійснюватися жорстке регулювання та адміністративний і фінансовий контроль діяльності вітчизняних закладів вищої освіти. Нині в умовах інституційних змін досить важливим є впровадження широкій інституційній автономії освітніх закладів на всіх рівнях – від початкової до вищої освіти. Щодо ЗВО, то тут варто досягти необхідного й достатнього рівня децентралізації процесу прийняття рішень, що передбачає таке: розширення прав ЗВО щодо розподілу фінансових ресурсів; прозорість і доступність для громадського і державного контролю академічної та фінансової діяльності ЗВО, включно з опрацюванням єдиних форм звітності та щорічної публікації академічних і фінансових звітів; публікацію фінансових звітів Міністерства освіти і науки України.

Отже, перед системою державного управління у сфері вищої освіти стає необхідним перегляд не лише інституційного, але й інформаційно-інноваційного складника комплексного механізму державного управління закладами вищої освіти, що здатний забезпечити прозорість діяльності й конкурентоздатність цих закладів.

Другий важливий принцип у реалізації Болонського процесу передбачає відповідальність закладів освіти перед суспільством, згідно з яким зона європейської вищої освіти має будуватися на широкому й відкритому доступі й до-, і після- ступеневого навчання, а також на освіті для розвитку особистості й навчання протягом усього життя. Це вимагає розвитку нових підходів до застосування інформаційно-інноваційних форм навчання, впровадження дистанційної й безперервної освіти та управлінських інновацій, що потребує значних фінансових вкладень на переоснащення матеріально-технічної бази (комп'ютерів, аудіо-, відеотехніки, систем і засобів телекомунікацій та іншого) закладів освіти. Тобто мова йде про вдосконалення інформаційно-інноваційного забезпечення та пошук нових підходів до формування комплексного механізму державного управління у сфері освіти на основі сучасних ІТ-технологій.

Третій принцип Болонської декларації – організація диверсифікації вищої освіти, оскільки вона завжди була різноманітною в частині мов, національних систем, типів інститутів, орієнтації профілів підготовки та навчальних планів. Подальший розвиток і впровадження європейських норм і стандартів в освіті, науці та техніці спонукають до перегляду

чинного нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління ВНЗ.

Але що саме вважати інноваціями в освітній сфері та в якому напрямі вони мають розвиватися, щоб забезпечити нагальні потреби галузі? Щоб знайти відповідь на це запитання, насамперед, необхідно з'ясувати зміст і сутність інноваційного розвитку закладів вищої освіти в сучасних умовах. Базовим елементом інноваційного розвитку є поняття самої інновації, тому в процесі дослідження слід зупинитися на визначеннях поняття «інновація» вітчизняними та зарубіжними дослідниками-науковцями.

До речі, за своєю сутністю інновація (англ. innovation – нововведення) буквально означає «інвестиції в новацію». Закон України «Про інноваційну діяльність» трактує інновації як «новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукцію або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери» [16]. Тобто це кінцевий результат інноваційної діяльності, що отримав реалізацію у вигляді нового або вдосконаленого продукту, що реалізується на ринку; нового або вдосконаленого технологічного процесу, що використовується в практичній діяльності.

Водночас інновації включають як наукову, так і технологічно-організаційну та фінансову діяльність, які можна характеризувати як інноваційну діяльність, що приводить до розроблення та введення нового продукту (або процесу). Тож, на нашу думку, інноваційна діяльність в освітній сфері – це вдосконалення всіх процесів, пов'язаних із забезпеченням освітньої діяльності, який досягається шляхом фінансово-технологічної та інституційної підтримки розроблення і впровадження нових знань для зростання обсягів освітніх послуг, підвищення їхньої якості, зміцнення національної конкурентоспроможності та прискорення соціального прогресу та інноваційного розвитку.

У державному управлінні закладами вищої освіти здебільшого можуть застосовуватися процесні інновації, які передбачають впровадження нових технологій щодо прийняття ефективних управлінських рішень. Проте, розглядаючи сферу вищої освіти та напрямі її розвитку в інформаційному контексті, ми вважаємо доцільним виокремити такі поняття, як інновації в освітній сфері, інформаційно-інноваційний механізм, інформаційно-інноваційне забезпечення та інформаційно-інноваційне середовище.

Зауважимо, що ядром інновацій є нова ідея, її джерелом – дослідницька діяльність ученого, пошукова практика викладача, управлінця, а носієм інновації є творча особистість, експериментатор-дослідник [12, с. 166]. Основною метою впровадження інновацій в освітній сфері є підвищення якості освіти, яка забезпечується на основі оновлення методології навчання й освітніх технологій, а також застосування нових інституційних підходів до організації та управління у сфері вищої освіти. У цьому контексті, на нашу думку, інновації в закладах вищої освіти за основними компонентами впливу можна розглядати за такими напрямками їх впровадження, як навчально-методичні, технологічні та управлінські, які формують інформаційно-інноваційне середовище вищої освіти. У свою чергу, саме під час створення сприятливого інформаційно-інноваційного середовища можливо досягти позитивного ефекту реформування вищої освіти за основними принципами Болонської декларації: автономії, відповідальності та диверсифікації закладів вищої освіти (рис. 1).

Навчально-методичні інновації забезпечують сутнісне наповнення освіти, що, враховуючи науково-технічні досягнення, перетворює процес навчання на засвоєння нових знань і вмінь під час вивчення навчальних дисциплін і дає змогу виробити певні навички з їх реалізації у практичній діяльності. Застосування таких інновацій у сфері вищої освіти може суттєво змінити структуру та результати навчально-наукового процесу в ЗВО та перебуває переважно



Рис. 1. Модель реформування вищої освіти на основі інновацій та формування інформаційно-інноваційного середовища у сфері вищої освіти

у межах закладів вищої освіти. Окремими ланками з удосконалення навчально-методичного забезпечення якості освіти є розроблення нових форм і методів бізнес-освіти, ступеневої освіти та освіти протягом усього життя, зокрема й для слухачів «Університетів третього віку».

Освітньо-технологічні інновації мають формуватися на основі державних стандартів освіти з урахуванням можливостей сучасних ІТ-технологій та цифровізації суспільства. Окремими ланками вдосконалення освітньо-технологічного напрямку є такі: створення електронних підручників, конспектів лекцій та інших навчальних матеріалів, зокрема, з використанням можливостей програмного забезпечення зі створення відеофільмів та об'єктів 3D-графіки; створення та активне застосування у навчальному процесі бібліотечних ресурсів ЗВО та інших бібліотек України та світу; створення єдиного навчально-методичного інформаційного простору для спілкування викладачів і студентів під час вивчення навчальних дисциплін; запровадження навчальних інформаційних платформ для дистанційного та заочного навчання студентів і слухачів. Такі інновації якісно змінюють процес надання освітніх послуг, особливо їхній інформаційно-інноваційний складник.

Впровадження освітніх інновацій тісно пов'язане із застосуванням управлінських інновацій, які рівною мірою стосуються структури і форм управління освітніми інноваційними процесами як на рівні ЗВО, так і на рівні державного управління освітою й ЗВО зокрема. Управлінські інновації у сфері вищої освіти варто розмежувати за двома рівнями: менеджмент ЗВО та державне управління ЗВО. При цьому розвиток управлінських інновацій у сфері державного управління ЗВО в умовах швидкого прогресу в ІТ-сфері є невідворотним процесом, що вимагає готовності як керівництва вищого ешелону влади, так і керівництва ЗВО та викладачів вищої школи до швидких прогресивних змін. Однак ці зміни мають бути спрямовані не на процес діяльності ЗВО й на надмірне регулювання та керування їхньою роботою, а виключно на результат – якість освітньої послуги та якісно підготовлений випускник.

Вважаємо, що досягти цього результату можливо лише за умови дотримання основних принципів Болонської декларації (автономності, відповідальності та диверсифікації) й не лише вдосконалення інформаційно-інноваційного механізму, але й формування комплексного механізму державного управління вищою освітою, до складу якого разом з інформаційно-інноваційним також увійдуть інституційний, фінансово-економічний та контрольний механізми.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, досягнення амбітної мети – забезпечення високої якості вітчизняної вищої освіти – невідривно пов'язане зі створенням у сфері вищої освіти сучасного інформаційно-інноваційного середовища на основі вивчення світового досвіду, дотримання міжнародних стандартів освіти та впровадження інновацій за всіма напрямками освітньої діяльності. Особливої уваги вимагають інновації, що пов'язані з формуванням сприятливого інформаційно-інноваційного середовища у сфері вищої освіти й базуються на основних принципах Болонського процесу. У цьому контексті доцільним є проаналізувати особливості формування та функціонування комплексного механізму в системі державного управління закладами вищої освіти відповідно до принципів Болонської конвенції та реалізації державної освітньої політики в умовах інноваційного розвитку держави, що стане предметом і напрямками подальших розвідок за цією тематикою.

Список використаних джерел:

1. Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти». Болонья, 19 червня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525.
2. Батюта Т.В. Інноваційні освітні технології в контексті євроінтеграції. *Новітні освітні технології*: матер. наук.-практ. конф., м. Київ, 2015 р. URL: <http://confesp.fl.kpi.ua/fr/node/1213>.
3. Домбровська С.М. Інноваційні державні механізми формування якісної системи освіти в Україні. *Вища освіта України (додаток 2): тематичний випуск: Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу*. 2013. № 3. С. 10–14.
4. Згуровський М.З. Стан та завдання вищої освіти у країні в контексті Болонського процесу: підсумки міжнародного семінару «Вища освіта в Україні та Болонський процес». URL: <http://ntu-kpi.edu.ua/ukr/newspaper/21-3.html>.
5. Журавський В.С., Згуровський М.З. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти. Київ : ІВЦ «Політехніка», 2003. 200 с.
6. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. Київ : Грамота, 2005. 448 с.
7. Ніколаєнко С.М. Освіта в інноваційному поступі суспільства. Київ : Знання, 2006. 207 с.
8. Бесчастний В.М. Розвиток інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
9. Кузьмінський А.І. Інформаційні технології у навчальному процесі та організаційно-розпорядчій діяльності вищого навчального закладу. URL: http://www.ii.npu.edu.ua/files/Zbirnik_KOSN/6/1.pdf.
10. Хомишин І.Ю. Сучасні інформаційні технології в освіті. *ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні* : матер. наук.-практ. конф., м. Київ, 2018. URL: <http://aphd.ua/publication-157>.
11. Івашова Л.М., Шевченко В.М. Державне управління діяльністю вищих навчальних закладів на основі інформаційно-інноваційних технологій. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика* : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., 28–29 квітня 2017 р. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2017. С. 21–25.

12. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ : НАДУ, 2009. 220 с.

13. На шляху до Європейського простору вищої освіти: відповіді на виклики глобалізації: Комюніке Конференції Міністрів європейських країн, відповідальних за сферу вищої освіти, м. Лондон, 16–19 травня 2007 р. URL: http://www.mon.gov.ua/education/higher/bolpr/komunike_ukr.doc.

14. The Global Competitiveness Report 2017–2018: Доповідь Світового економічного форуму. URL: <http://www.ge.weforum.org>.

15. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року від 25 червня 2013 р. № 344/2013. URL: http://www.vnz.univ.kiev.ua/uploads/p_4_58429238.doc.

16. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. № 40-IV (із змін. та допов.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/40-15>.

References:

1. Spil'na deklaratsiya ministriv osvity Yevropy "Yevropeys'kyu prostir u sferi vyshchoyi osvity". Bolon'ya, 19 chervnya 1999 r. Joint Declaration by the Ministers of Education of Europe "A European Space in Higher Education" URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525 [Ukraine].

2. Batyuta T.V. (2015), Innovatsiyni osvitni tekhnolohiyi v konteksti yevrointehratsiyi [Innovative educational technologies in the context of European integration]. *Novitni osvitni tekhnolohiyi: materialy naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [The latest educational technologies: materials of a scientific-practical conference]. Kyiv. URL: <http://confesp.fl.kpi.ua/fr/node/1213> [Ukraine].

3. Dombrovs'ka S.M. (2013), Innovatsiyni derzhavni mekhanizmy formuvannya yakisnoyi systemy osvity v Ukrayini. Vyscha osvita Ukrayiny (dodatok 2): tematychnyy vypusk: Yevropeys'ka intehratsiya vyshchoyi osvity Ukrayiny v konteksti Bolons'koho protsesu [Innovative state mechanisms of formation of a quality education system in Ukraine. Higher Education of Ukraine (Annex 2): Thematic Issue: European Integration of Higher Education of Ukraine in the Context of the Bologna Process]. Vol. 3. P. 10–14 [Ukraine].

4. Zhurovs'ky M.Z. (2004), Stan ta zavdannya vyshchoyi osvity u krayini v konteksti Bolons'koho protsesu: (pidsumky mizhnar. seminaru "Vyscha osvita v Ukrayini ta Bolons'kyu protses") [The status and tasks of higher education in the country in the context of the Bologna Process: (results of the international seminar "Higher Education in Ukraine and the Bologna Process")]. URL: <http://ntu-kpi.edu.ua/eng/newspaper/21-3.html> [Ukraine].

5. Zhuravs'ky V.S., Zhurovs'ky M.Z. (2003), Bolons'kyu protses: holovni pryntsyppy vkhodzhennya v Yevropeys'kyu prostir vyshchoyi osvity [The Bologna Process: Basic Principles of Entering the European Higher Education Area] "Politekhnika" [Polytechnic Research Center], Kyiv. 200 p. [Ukraine].

6. Kremen' V.H. (2005), Osvita i nauka v Ukrayini – innovatsiyni aspekty. Stratehiya. Reali-zatsiya. Rezul'taty [Education and Science in Ukraine are innovative aspects. Strategy. Realization. Results]. Kyiv : Hramota. 448 p. [Ukraine].

7. Nikolayenko S.M. (2006), Osvita v innovatsiynomu postupi suspil'stva [Education in the innovative progress of society]. Kyiv. 207 p. [Ukraine].

8. Beschastnyy V.M. (2009), Rozvytok informatsiynoho suspil'stva yak pozytyvnyy chynnyk vplyvu na yakist' upravlinnya vitchyznyanoyu osvitoyu [Development of information society as a positive factor of influence on quality of management of national education]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*. [Public Administration: Improvement and Development]. Vol. 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> [Ukraine].

9. Kuz'mins'kyu A.I. (2003), Informatsiyni tekhnolohiyi u navchal'nomu protsesi ta orhanyzatsiyno-rozporiadchiy diyal'nosti vyshchoho navchal'noho zakladu [Information technologies in educational process and organizational and administrative activity of higher education institution]. URL: http://www.ii.npu.edu.ua/files/Zbirnik_KOSN/6/1.pdf [Ukraine].

10. Khomyshyn I.YU. (2018), Suchasni informatsiyni tekhnolohiyi v osviti [Modern information technologies in education]. *IT pravo: problemy i perspektyvy rozvytku v Ukrayini* [IT Law: Problems and Prospects for Development in Ukraine] Kyiv. URL: <http://aphd.ua/publication-157> [Ukraine].

11. Ivashova L.M., Shevchenko V.M. (2017), Derzhavne upravlinnya diyal'nisty vyshchyykh navchal'nykh zakladiv na osnovi informatsiyno-innovatsiynykh tekhnolohiy [Public administration of higher education institutions on the basis of information-innovative technologies]. *Derzhavne upravlinnya u sferi tsyvil'noho zakhystu: nauka, osvita, praktyka: materialy Vseukrayins'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi, 28–29 kvitnya 2017 r.* [Public administration in the field of civil protection: science, education, practice: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference, April 28–29 2017]. Kharkiv. P. 21–25 [Ukraine].

12. Krysyuk S.V. (2009), Derzhavne upravlinnya osvitoyu: navch. posib. [Public Administration of Education: textbook tool]. Kyiv. 220 p. [Ukraine].

13. MON (2007), Na shlyakhu do Yevropeys'koho prostoru vyshchoyi osvity: vidpovidi na vyklyky hlobalizatsiyi: Komyunike Konferentsiyi Ministriv yevropeys'kykh krayin, vidpovidal'nykh za sferu vyshchoyi osvity [Towards a European Higher Education Area: Responding to the Challenges of Globalization: Communication from the Conference of Ministers of European Countries responsible for Higher Education]. London. URL: http://www.mon.gov.ua/education/higher/bolpr/communications_en.doc [Ukraine].

14. The Global Competitiveness Report 2017–2018: Dopovid' Svitovoho ekonomichnoho forumu [The Global Competitiveness Report 2017–2018: Report of the World Economic Forum]. URL: <http://www.ger.weforum.org>. [Ukraine].

15. KМУ (2013), Natsional'na stratehiya rozvytku osvity v Ukrayini na period do 2021 roku vid 25 chervnya 2013 r. №344/2013. [National Strategy for the Development of Education in Ukraine for the Period up to 2021 of June 25, 2013 No. 344/2013]. URL: http://www.vnz.univ.kiev.ua/uploads/p_4_58429238.doc [Ukraine].

16. VRU Law of Ukraine (2002), Pro innovatsiynu diyal'nist' : Zakon Ukrayiny vid 04.07.2002 r. № 40-IV (iz zmin. ta dopov.). [On Innovation Activities: Law of Ukraine of 4 lypnia 2002 r. № 40-IV (as amended)]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/40-15> [Ukraine].

М. О. Маланчій, кандидат наук із державного управління, докторант Національної академії Державної прикордонної служби України
В. І. Незяць, аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

У статті розглядаються особливості розвитку кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. Показано, що механізм розвитку кадрового менеджменту нерозривно пов'язаний із процесами функціонування самої Державної прикордонної служби України, що є державною військовою організацією. Обґрунтовано, що визначальну роль у службово-бойовій діяльності Державної прикордонної служби України відіграє організаційна система кадрового менеджменту. Тому розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в прикордонній службі доцільно розглядати із позиції як структурного (управління структурними підрозділами організації), так і поведінкового підходів (управління організаційною поведінкою). Це дає змогу найбільш всебічно розглянути прикордонну службу як державну військову організацію та розвиток у ній організаційної системи кадрового менеджменту.

Узагальнено, що прикордонна служба України є складною державною військовою організацією, зумовленою характером службово-бойової діяльності з охорони і захисту державного кордону, що розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ здійснюється на нормативній основі її побудови та функціонування і забезпечує її цілісність, а також узгоджену і взаємопов'язану управлінську діяльність усіх її структур, спрямовану на досягнення спільної мети кадрового менеджменту, що розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ має свої особливості, зумовлені її внутрішньоорганізаційними умовами та внутрішньоорганізаційним середовищем.

Доведено, що в процесі розвитку організаційної системи кадрового менеджменту у ДПСУ сформувалися і нормативно закріплені її рівні та основні підсистеми, а також види кадрового менеджменту.

Ключові слова: кадровий менеджмент Державної прикордонної служби України, службово-бойова діяльність, управління, організаційний розвиток, організаційна структура.

M. O. Malanchiy, V. I. Nezyat. Mechanism of development of HR management in the state border service of Ukraine

The features of personnel management development of the State Border Guard Service of Ukraine are considered in the article. It is shown that the mechanism of development of personnel management is inextricably linked with the processes of functioning of the State Border Service of Ukraine, which is a state military organization. It is substantiated that the decisive role in the combat service of the State Border Service of Ukraine belongs to the organizational system of personnel management.

Researches of the State Border Guard Service of Ukraine as a complex state, military-social organization and the development of its organizational system of personnel management revealed the most stable practices, such as: building a hierarchical command structure that is based on the principles of unity and is shaped like a pyramid; specialization of duties, based on their distribution according to status-role functions, which is given the degree of responsibility for the performance of a specific task and provides the necessary management tools; adherence to a unified line in the sphere of rules and rules, rights and responsibilities in the organizational system of personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine, established at the top level of management; the use of standardization elements in the organizational system of personnel management, which

© **М. О. Маланчій, В. І. Незяць, 2019**

facilitates the consolidation in the State Border Guard Service of Ukraine of a clear system of action on the formalized documents reflected in the plans for the search and detention of violators of the state border, repel armed invasion, the elimination of sabotage and intelligence groups.

It is shown that in the process of development of organizational structures of personnel management the following stages of their formation in the State Border Guard Service of Ukraine are being realized: creation, strengthening and perfection. At each of these stages, the following practice of managerial actions took place.

It is proved that the development of stable interaction of the above levels in the organizational system of personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine is ensured due to the coordinated functioning in it of the following types of personnel management of the organization: traditional management of the organization based on the principle of unity; the administrative management of an organization that allows the appropriate management and management methods to be applied to it; self-organization, which is based on the active inclusion of different categories of military personnel in the process of making, making and implementing management decisions related to the organization of state border protection for one or another period of its protection; organizational and structural management aimed at ensuring the interconnection between the structural units within the State Border Guard Service of Ukraine.

The application of this approach allows the State Border Guard Service of Ukraine to be considered most comprehensively as a state military organization and the development of an organizational personnel management system in it.

Key words: HR management the State Border Guard Service of Ukraine, official-battle activity, management, organizational development, organizational structure.

Постановка проблеми. У Стратегії розвитку Державної прикордонної служби (далі – ДПСУ), схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [1], зазначено, що у процесі професійного розвитку військовослужбовців ДПСУ важливо формувати ставлення до прикордонної сфери України як до найважливішої складової частини забезпечення безпеки країни. Отже, перспектива розвитку прикордонної сфери має бути націлена на згоду забезпечити адекватне реагування на наявні і нові загрози і виклики українській державі.

Механізм розвитку кадрового менеджменту нерозривно пов'язаний із процесами функціонування самої ПС України, що є державною військовою організацією. В умовах реформування сектора безпеки та оборони України видається важливим розглянути механізм розвитку системи кадрового менеджменту в ПС України з точки зору аналізу реального її стану, що дає змогу визначити основні проблеми, пов'язані з удосконаленням і підвищенням ефективності його функціонування в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Управління персоналом Державної прикордонної служби України неодноразово ставало об'єктом наукової уваги О.Ю. Андрощук, Д.В. Іщенко, А.М. Машталера, О.В. Торічного, С.О. Філіппова та інших. Проте в сучасних умовах ця проблема є перманентно актуальною.

Метою статті є обґрунтування координат розвитку кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу. Визначальну роль у службово-бойовій діяльності ПС України відіграє організаційна система кадрового менеджменту. Теоретичним підґрунтям, що дає змогу здійснити наукове дослідження ДПСУ як організаційної системи кадрового менеджменту, виступають знання, накопичені в області теорії організації [2, с. 47] та теорії кадрового менеджменту. Розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ доцільно досліджувати з точки зору основних завдань теорії організації, які полягають у вивченні функціонування самої організації, організаційних змін, ступеня ефективності її цілеспрямованої діяльності з досягнення позитивних результатів.

Задля вирішення перерахованих вище завдань необхідне вивчення соціально-організаційних систем, в яких індивідууми займають певне статусне положення і виконують свої ролі,

а також вступають у певні відносини (формальні і неформальні). Принципово важливим, із позиції наукового аналізу, є вивчення управління груповою поведінкою, особливо у формальних і складних організаціях, до яких можна зарахувати ДПСУ.

Тому у процесі дослідження розвитку організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ необхідно розглядати її як складну державну військово-соціальну організацію, що характеризується такими показниками:

- 1) наявність у ДПСУ єдиної мети діяльності, пов'язаної з надійною охороною державного кордону України [3; 4];
- 2) формалізація соціальних статусів і ролей різних категорій військовослужбовців, а також наявність конкретних форм і методів реалізації цих статусів і ролей за допомогою розподілу службових і управлінських відносин, як по вертикалі, так і по горизонталі;
- 3) інституціоналізація правил і норм, що регулюють відносини між управліннями, які мають певні статуси в її організаційній структурі управління і виконують певні ролі, зумовлені їхньою ієрархічною підпорядкованістю;
- 4) формалізація і стандартизація (норми, правила) цілей структурних підрозділів ДПСУ.

Оскільки ДПСУ є складною організацією, в ній мають місце проблеми, пов'язані з проявом елементів бюрократії. Утворилися неоднозначні підходи до розуміння бюрократії. Одні бачать у ній основний засіб організаційного управління, інші вважають її негативним чинником [5; 6]. Ці неоднозначні підходи зумовлюють необхідність подальших досліджень бюрократії в управлінні організацією загалом і в ДПСУ зокрема. На наш погляд, до числа позитивних характеристик бюрократії в ДПСУ належать: змога приймати оптимальне управлінське рішення відповідно до загальних вимог, передбачених керівними документами, наказами і вказівками вищестоящих органів управління ДПСУ; зацікавленість всіх співробітників організаційного управління в якісному вирішенні поставлених перед ДПСУ службово-бойових завдань.

Негативними характеристиками бюрократії в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ є: наявність певних елементів байдужості до цілей і завдань діяльності організації; прояв консерватизму і небажання змін; імітація бурхливої діяльності та ухилення від відповідальності; надмірна «канцелярщина», що виявляється в дублюванні діяльності органів кадрового менеджменту, а також переважаючого паперового стилю керівництва і т.п.

У зв'язку з цим для будь-якої організації, в тому числі і ДПСУ, одним із завдань із вирішення проблем бюрократії є узгодження чисельності управлінського апарату з реальними потребами організації.

Дослідження ДПСУ як складної державної, військово-соціальної організації та розвитку в ній організаційної системи кадрового менеджменту дали змогу виявити найбільш стійкі практики:

- 1) побудова ієрархічної командної структури, яка спирається на принципи єдиноначальності і має форму піраміди з вищим керівником, який визначає і розподіляє обсяг управлінської діяльності для нижчестоящих органів військового та кадрового менеджменту та призначає зони відповідальності своїм заступникам. Останні, своєю чергою, делегують певні повноваження і відповідальність на нижчі рівні управління за допомогою команд і розпоряджень, які доходять до кожного виконавця;
- 2) спеціалізація посадових обов'язків, заснована на їх розподілі відповідно до статусно-рольових функцій, яким надається ступінь відповідальності за виконання певного завдання і необхідний інструментарій управління. Керівник видає і розподіляє завдання (команди, розпорядження, накази) таким чином, що всі їхні складники є частинами загального завдання в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ;

3) дотримання єдиної лінії у сфері норм і правил, прав і обов'язків в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ, встановлюваних на верхньому рівні управління. Ці норми передбачають особливості прав і обов'язків як керівників, так і виконавців;

4) застосування елементів стандартизації в організаційній системі кадрового менеджменту, що сприяє закріпленню в ДПСУ чіткої системи дій за формалізованими документами, відображеними у планах із пошуку та затримання порушників державного кордону, відсічі збройного вторгнення; здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»; протидії незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України.

Всі перераховані вище практики побудови організаційної системи кадрового менеджменту формують її організаційне поле, притаманне формальним організаціям, у тому числі ДПСУ. Поряд із формальними організаціями в ДПСУ існують і так звані неформальні організації, які складаються спонтанно в результаті тривалого міжособистісного і внутрішньогрупового спілкування. У нашому випадку організацію необхідно розглядати як організаційну систему кадрового менеджменту, що дає змогу класифікувати типи соціальних організацій у ДПСУ з таких підстав:

а) за істотними ознаками – сама ДПСУ є формальною організацією, заснованою на адміністративних принципах побудови і функціонування; б) за структурними елементами – структурні підрозділи, до числа яких належать: прикордонні загони, до складу яких можуть входити прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти, відділення прикордонного контролю; в) за допоміжними напрямками діяльності виділяються організації, які виконують забезпечувальні функції організацій ДПСУ.

До числа таких організацій ДПСУ належать Національна академія Державної прикордонної служби України, науково-дослідні, експертні, військово-медичні організації, навчальні центри, центри спеціальної підготовки та інші організації, призначені для забезпечення діяльності самої ДПСУ.

Основа розвитку організаційної системи становить дослідження організаційної структури кадрового менеджменту, що включає таку послідовність: виявлення найбільш стійких закономірностей в організаційних структурах кадрового менеджменту та прийняття за ними управлінських рішень; корекція системи цінностей і орієнтації в самій організаційній системі кадрового менеджменту (загальносоціальні, інституційні та організаційні компоненти); інформаційне забезпечення щодо здійснення перетворень в організаційній системі кадрового менеджменту; проектування та впровадження сучасних організаційних структур управління; зміна військово-організаційних і соціальних структур управління; впровадження новітніх технологій управління організацією в повсякденну практику; рішення проблем, пов'язаних із культурою впровадження організаційних структур кадрового менеджменту (інституційна культура).

У процесі розвитку організаційних структур кадрового менеджменту реалізуються такі стадії їх формування в ДПСУ: створення, зміцнення, вдосконалення. На кожній із цих стадій склалася наведена нижче практика управлінських дій.

На стадії створення організації керівники вивчають систему сформованих відносин (політичних, військових, соціальних, економічних, службових, професійних, оперативних і т.п.) із різних аспектів службово-бойової діяльності ДПСУ, проводять об'єктивний аналіз потреб і необхідності у створенні організації, збирають і оцінюють інформацію про цілі майбутньої діяльності, виявляють ступінь достатності сил і засобів для створення організації, а також її важливість, необхідність і перспективи, організовують управлінський процес, включаючи розстановку кадрів, створюють систему (зони) відповідальності щодо кожного рівня управління, визначають статусно-рольові функції кожного з інститутів управління в загальній системі організаційного управління, проектують функціональні обов'язки, створюють надійну систему механізму прийняття рішень.

На стадії зміцнення організації на перший план у діяльності керівника висуваються: рішення організаційних проблем як самої організації, так і військових колективів; послідовний розвиток зацікавленості та мотивації підлеглих; реалізація соціальних проблем, що стоять перед організацією; забезпечення балансу між збереженням поточної діяльності та поступовим впровадженням інноваційних форм і методів управлінської діяльності; оптимізація співвідношення між єдиноначальністю, централізацією і децентралізацією в системі керівництва організацією; впровадження прогресивних технологій управлінської діяльності в кадровий менеджмент.

На стадії вдосконалення – своєчасне уточнення і внесення змін до цільових настанов із планування кадрового менеджменту, впровадження нових інноваційних технологій управлінської діяльності, внесення відповідних коректив у політику та ідеологію організації, а також управлінську діяльність, створення необхідних умов для зміцнення потенціалу організації (мотивація, залучення професіоналів, забезпечення узгодженості в роботі органів кадрового менеджменту тощо).

У процесі розвитку організаційної структури кадрового менеджменту в ДПСУ сформувалися такі рівні:

1. верхній рівень організаційної структури кадрового менеджменту – управлінська діяльність центрального апарату ДПСУ;
2. середній рівень організаційної структури кадрового менеджменту – регіональні управління ДПСУ;
3. нижній рівень організаційної структури кадрового менеджменту – прикордонні загони, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, тобто підрозділи, які безпосередньо охороняють державний кордон.

Інституціоналізація стійкої взаємодії перерахованих вище рівнів в організаційній системі кадрового менеджменту ДПСУ забезпечується шляхом узгодженого функціонування в ній таких типів кадрового менеджменту: традиційне управління організацією, заснованого на принципі єдиноначальності; адміністративне управління організацією, що дає змогу застосувати відповідні йому адміністративні методи керівництва і управління; самоорганізація, яка ґрунтується на активному включенні різних категорій військовослужбовців у процеси вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень, пов'язаних з організацією охорони державного кордону на той чи інший період його охорони (осінньо-зимовий або весняно-літній); організаційно-структурне управління, спрямоване на забезпечення взаємозв'язку між структурними підрозділами в самій ДПСУ.

Наявність перерахованих вище типів кадрового менеджменту сприяла, з одного боку, стійкості ДПСУ (як організації), з іншого – розвитку в ній (ДПСУ) таких видів кадрового менеджменту:

- лінійний, що забезпечує прямий вплив керівника на підлегли структурні підрозділи, а також зосередження у нього всіх функцій управління і повної відповідальності за прийняте

управлінське рішення та його результати. Лінійна структура військово-організаційного управління впливає з самої логіки військової організації та є її базовою структурою управління. Вона характеризується тим, що очолює кожен структурний підрозділ керівник-єдиначальник, наділений усіма повноваженнями, який зосереджує в своїх руках всі функції управління;

– функціональний, що передбачає формальну процедуру передачі частини функцій, а також делегування певних повноважень, прав та відповідальності за підготовку і прийняття управлінського рішення відповідного органу управління, який спеціалізується на конкретній управлінській діяльності. У межах функціональних структур створюються осередки управління, які направляють вказівки і розпорядження нижчестоящим рівням управління та контролюють їх виконання;

– штабний, що ґрунтується на генеруючій ролі штабу у вирішенні завдань (службових, військових, оперативних, соціальних, матеріально-фінансових, технічних і т.п.) з охорони державного кордону. При цьому штабні органи на всіх рівнях організаційного управління здійснюють управлінську діяльність з організації (аналіз, планування, постановка завдань, контроль) і керівництва охороною кордону, а також надання допомоги керівникам у вирішенні соціальних проблем;

– матричний, при якому управлінська діяльність самою організацією (ДПСУ) здійснюється на основі досягнення цілей, що впливають з обстановки, що утворюється на державному кордоні. Тому основна увага командира (начальника) концентрується не стільки на вдосконаленні окремих елементів системи управління, скільки на інтеграції всіх видів діяльності, з огляду на конкретні обставини (ситуації). Для цього в наявну структуру управління вводяться тимчасові елементи під конкретні завдання, нові управлінські зв'язки, створюються центри прийняття локальних управлінських рішень.

На наш погляд, оптимальне функціонування перерахованих вище видів кадрового менеджменту, що входять в організаційну систему кадрового менеджменту ДПСУ, передбачає: 1) вибір критеріїв, показників та індикаторів для оцінки різних видів організаційного управління; 2) визначення переліку завдань, покладених на кожен структуру організаційної системи управління; 3) попереднє визначення найбільш раціональних варіантів розподілу завдань за рівнями організаційної системи управління з урахуванням обстановки на державному кордоні; 4) вибір форм, методів, способів, сил і засобів, а також визначення динаміки функціонування рівнів системи організаційного управління; 5) визначення значення критеріїв для альтернативних варіантів і видів організаційного управління; 6) коригування переліку завдань, розподіл їх за рівнями, силами та засобами; 7) визначення найбільш раціональної організаційної структури, відповідно до якої оцінки критерію приймають екстремальні значення.

Наприклад, за результатами соціологічного дослідження, проведеного автором в січні-квітні 2019 р., основними критеріями ефективності організаційного управління в ДПСУ є: задоволеність службою (70%); авторитет керівника (61%); мотивація на успішну роботу (36%); якість управлінської праці (31%); дієвість управління (28%); задоволеність колективом (26%) та ін. Основними показниками організаційного управління виступають управлінська ефективність (0,522), управлінські технології (0,502), управлінські умови (0,478), управлінська структура (0,474), управлінська поведінка (0,398), управлінська взаємодія (0,320), управлінські відносини (0,314). (Індексні ваги визначалися від -1 до +1).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ тісно пов'язаний з організаційною поведінкою, що відображає динаміку управлінських відносин між керівниками і підлеглими, а також організаційними структурами управління, внаслідок чого розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ доцільно розглядати із позиції як

структурного (управління структурними підрозділами організації), так і поведінкового підходів (управління організаційною поведінкою). Застосування такого підходу дає змогу найбільш всебічно розглянути ДПСУ як державну військову організацію та розвиток у ній організаційної системи кадрового менеджменту.

Можна дійти таких висновків:

1) прикордонна служба України є складною державною військовою організацією, зумовленою характером службово-бойової діяльності з охорони і захисту державного кордону;

2) розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ здійснюється на нормативній основі її побудови та функціонування й забезпечує її цілісність, а також узгоджену і взаємопов'язану управлінську діяльність усіх її структур, спрямовану на досягнення спільної мети кадрового менеджменту;

3) у процесі розвитку організаційної системи кадрового менеджменту у ДПСУ сформувалися і нормативно закріплені її рівні та основні підсистеми, а також види кадрового менеджменту;

4) розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ має свої особливості, зумовлені її внутрішньоорганізаційними умовами та внутрішньоорганізаційним середовищем.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.
2. Мильнер Б.З. Теория организации : учебник. Москва : ИНФРА-М, 2001. 864 с.
3. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15.
4. Назаренко В. Вектор розвитку не зміниться. Кордон, 2015. С. 10–16. URL: http://dpsu.gov.ua/upload/file/kordon_2015_8_web.pdf.
5. Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. С. 68–90.
6. Кнорринг В.И. Искусство управления : учебник. Москва : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М), 2001. 528 с.

References:

1. Strategiya rozvy'tku Derzhavnoyi pry'kordonnoyi sluzhby'[Strategy for the development of the State Border Service] : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny' vid 23 ly'stopada 2015 r. # 1189-r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>
2. My'l'ner B.Z. (2001) Teory'ya organy'zacy'u' [Organization theory]. Uchebny'k. Y'NFRA-M. Moscow, 864 p. [Russia].
3. Pro derzhavnu pry'kordonnu sluzhbu Ukrayiny' [About the State Border Guard Service of Ukraine] : Zakon Ukrayiny' vid 3 kvitnya 2003 roku # 661-IV. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15
4. Nazarenko V. (2015) Vektor rozvy'tku ne zminy't'sya [The development vector will not change]. Kordon. P. 10–16. URL: http://dpsu.gov.ua/upload/file/kordon_2015_8_web.pdf
5. Veber M. (1990) Y'zbrannyye proy'zvedeny'ya. Moscow, Progress. P. 68–90 [Russia].
6. Knorry'ng V.Y (2001). Y'skusstvo upravleny'ya. Uchebny'k [The art of management] Y'zdatel'stvo NORMA (Y'zdatel'skaya gruppa NORMA–Y'NFRA–M). Moscow, 528 s. [Russia].

О. В. Акіліна, кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри управління Київського
університету імені Бориса Грінченка
А. Г. Панченко, кандидат наук з державного
управління, доцент, доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ РОБОТИ З МОЛОДЦЮ В НОВОУТВОРЕНИХ ГРОМАДАХ

На сучасному етапі розвитку українського суспільства одним з пріоритетних напрямів діяльності держави та утворених у процесі децентралізації громад є створення сприятливих передумов життєвого самовизначення та самореалізації молодих людей, вирішення нагальних проблем молоді щодо реалізації її потенціалу, підтримки її інноваційної діяльності та громадської активності. Підґрунтям дієвої системи соціалізації молоді має стати підготовка професійно компетентних молодіжних працівників, тобто формування суб'єктів професійної діяльності, здатних вільно та свідомо забезпечувати ефективну реалізацію державної молодіжної політики. Проблеми кадрового забезпечення реалізації молодіжної політики в Україні залишаються відкритими як з наукової, так і з практичної точки зору. Тому мета цього дослідження полягає у розкритті особливостей фахової підготовки молодіжного працівника як суб'єкта здійснення державної молодіжної політики.

На нашу думку, молодіжних працівників у нинішніх умовах потрібно готувати шляхом реалізації кадрової політики в двох основних напрямках: шляхом удосконалення програм із підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації молодіжних працівників; та через внесення до переліку спеціальностей середньої і вищої освіти нових спеціальностей у сфері молодіжної політики й затвердження відповідних державних освітніх стандартів, які нині відсутні.

Нами запропоновано проєкт освітнього стандарту з метою підготовки висококваліфікованого фахівця з молодіжної роботи, здатного вирішувати професійні завдання та надавати можливість молодим людям брати активну участь у діяльності шляхом використання методів спільної діяльності та спільної освіти; знаходити контакт з молоддю на емоційному рівні; надавати молоді різноманітні можливості для навчання; підтримувати молодих людей у процесі їхнього міжкультурного навчання; робити свій внесок у розвиток молодіжних організацій і молодіжної політики на засадах оволодіння системою компетентностей.

Ключові слова: молодь, молодіжна політика, кадрове забезпечення, молодіжний працівник, освітній стандарт.

O. V. Akilina, A. H. Panchenko. Problems of training human resources for working with youth in newly formed communities

At the present stage of development of Ukrainian society, one of the priority directions of the state's activity and those formed in the process of decentralization of communities is the creation of favorable prerequisites for the vital self-determination and self-realization of young people, the solution of urgent problems of youth in realizing its potential, supporting its innovative activity and social activity. The basis of an effective system of youth socialization should be the training of professionally competent youth workers, that is, the formation of subjects of professional activity, capable of improving freely and consciously, ensuring the effective implementation of the state youth policy. The problems of personnel support for the implementation of youth policy in Ukraine remain open both scientifically and practically. Therefore, the purpose of this study is to reveal the peculiarities of professional training of a youth worker as a subject of state youth policy implementation.

© **О. В. Акіліна, А. Г. Панченко, 2019**

In our opinion, youth workers in the current context need to be prepared by implementing personnel policy in two main ways: by improving programs for training, retraining and training of youth workers; and by including in the list of secondary and higher education specialties new specialties in the field of youth policy and the approval of the relevant state educational standards that are currently absent.

We have proposed a draft educational standard for training a youth worker in order to train a highly skilled youth work professional who is able to solve professional tasks and enable young people to take an active part in activities through the use of methods of common activity and education; find emotional contact with young people; providing young people with various learning opportunities; to support young people in their intercultural learning; to contribute to the development of youth organizations and youth policies on the basis of mastering the competency system.

The standard developed by us provides for educational qualification – Bachelor of Youth Work. Subject area: Youth Work. Orientation of the programme of study: educational-professional program with applied.

The proportion of the volumes of the general and professional components and optional parts: general and special (professional) competencies in the specialty – 180 ECTS credits (75%); specialization – 60 ECTS credits (25%). Share of training and production practices: 64.5 ECTS credits.

The first part of the program contains soft skills. Specialist competences are offered based on our experience with youth, and based on a training manual for trainers in the field of youth worker training, developed with the United Nations Office in Ukraine. We have also taken into account the requirements for the functional profile of the youth worker used by the Council of Europe.

Key words: youth, youth policy, staffing, youth worker, educational standard.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку українського суспільства одним із пріоритетних напрямів діяльності держави та утворених у процесі децентралізації громад є створення сприятливих передумов життєвого самовизначення та самореалізації молодих людей, вирішення нагальних проблем молоді щодо реалізації її потенціалу, підтримки її інноваційної діяльності та громадської активності. Підґрунтям дієвої системи соціалізації молоді має стати підготовка професійно компетентних, конкурентоздатних, гуманістично орієнтованих, кваліфікованих молодіжних працівників, тобто формування суб'єктів професійної діяльності, здатних вільно та свідомо забезпечувати ефективну реалізацію державної молодіжної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Приклади успіхів громад у результаті децентралізації, позитивний вплив цієї реформи на життя людей і розвиток громад продемонстровані в рамках Проекту USAID ПУЛЬС, який Асоціація міст України реалізує за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку [1]. Серед позитивних практик роботи в молодіжному напрямі слід виділити: створення та запровадження сучасної системи оцінки якості роботи навчальних закладів загальної середньої освіти та дошкільних начальних закладів (м. Житомир); впровадження інтерактивних комплексів для навчання в школах Запорізької області (м. Мелітополь); відкриття нових ліцеїв за кошти місцевого бюджету (м. Мелітополь, м. Бориспіль); створення інклюзивно-ресурсного центру (Радивилівська ОТГ); запис до середніх навчальних закладів та дитячих садків міста на основі технології Blockchain (Дрогобицька міська рада); відкриття сучасного мультимедійного центру в поєднанні з книжковим фондом (Нововодолазька ОТГ) [2].

Проте робота з розвитку молоді має своє коріння перш за все у неформальній освіті, роль якої має полягати в тому, щоб змінити життя людей та їхніх громад. Цінності та принципи мають бути невід'ємною частиною роботи з розвитку молоді та суспільства в цілому. На думку Джаджиш Чухан [3], в основі цього має бути прихильність до соціальної справедливості та змін. Практики розвитку молоді, на думку дослідника, мають враховувати вплив влади та соціальні виклики у суспільстві, тобто ґрунтуватися на цінностях, спрямованих проти репресій, боротися з нерівністю та несправедливістю у суспільстві. У зв'язку з цим молодіжні працівники мають діяти як агенти соціальних змін, намагаючись розширити можливості тих, хто їх оточує.

Ми живемо в епоху динамічних змін, тому будь-яка політика, зокрема молодіжна, має бути гнучкою та враховувати всі сучасні виклики щодо розвитку молоді, підкреслює у своєму дослідженні Мельвін Дельгадо [4]. За словами Дельгадо, ключовою характеристикою розвитку молоді в XXI столітті є участь молодих людей як суб'єктів молодіжної політики під фасилітуючим впливом кваліфікованих молодіжних працівників. У цьому розумінні молодь має розглядатися як актив, а також як клієнт, включений в освітній процес таким чином, що сприяє розвитку характеру, зрілості і впевненості в собі. У зарубіжних дослідженнях молодіжної політики часто звертається увага як на важливість, так і на проблеми побудови позитивних відносин з маргінальною молоддю, що потребує від молодіжних працівників наявності відповідних фахових компетентностей [5]. Залучення маргінальної молоді є серйозною проблемою й в українському суспільстві, оскільки ці молоді люди часто не пов'язані із середовищем, в якому вони живуть та не довіряють йому. Велику роль у вирішенні всіх вищезазначених проблем мають відігравати працівники молодіжних центрів (агентств), стверджують канадські дослідники [6].

Спираючись як на літературу, так і на результати огляду найкращих програм розвитку молоді, Джоді Л. Рот та Жанна Брукс-Ганн у своєму дослідженні [7] розглядають три визначні характеристики цілей молодіжної програми, атмосфери та діяльності щодо розвитку молоді. Ми приєднуємося до думки дослідників щодо того, що дієва молодіжна робота має бути спрямована перш за все на розвиток здібностей молоді та набуття нею актуальних компетентцій. Саме це збільшує доступ молоді до середовища, що підтримує та розширює її можливості, де дії створюють значну варіативність можливостей для отримання цілої низки навичок та досягнення потрібних горизонтів.

Концептуальні засади сучасної державної молодіжної політики розкрито у працях В. Бачигіна, В. Борзова, М. Головатого, В. Головенько, Н. Комарова, А. Матвієнко, Я. Немирівського, М. Стадника, І. Хохленкова, О. Яременко та інших. Наукові публікації Ю. Березкіна, С. Григор'єва, І. Зимньої, А. Панової, А. Пригожина, Є. Холостової присвячені питанням становлення соціальної освіти, розкриттю змісту та головних функцій професійної діяльності соціальних працівників. Проте затребувані компетентності сучасного молодіжного працівника відрізняються від стандартного набору компетентностей соціального працівника, які передбачені відповідним освітнім стандартом.

Проблеми кадрового забезпечення реалізації молодіжної політики в Україні залишаються відкритими як з наукової, так і з практичної точок зору. На нинішньому етапі розвитку теорії і практики державної молодіжної політики в Україні бракує наукових досліджень, практичних розробок, які б пропонували ефективні технології молодіжної роботи щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення державної молодіжної політики, врегулювання суспільно-політичних та економічних проблем.

Мета статті полягає у розкритті особливостей фахової підготовки молодіжного працівника як суб'єкта здійснення державної молодіжної політики.

Виклад основного матеріалу. Міністерством молоді та спорту України разом із представниками державного та громадського секторів розроблено модель реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації [9], у якій на регіональному рівні відповідальність за реалізацію такої політики перебуває в рамках підходів, запропонованих на національному рівні, зокрема в межах Державної програми «Молодь України». На цьому рівні також можуть бути розроблені та ухвалені регіональні програми, орієнтовані на потреби молоді з урахуванням місцевих особливостей. На місцевому рівні децентралізація передбачає збільшення відповідальності на місцях, перегляд можливостей для реалізації молодіжної політики, відповідно до функцій основних гравців.

Соціологічне дослідження «Молодь України – 2017» [10] показало, що опитана молодь переважно «дещо знає» про реформу децентралізації (42,7%), а взагалі «нічого не знає» – 13,6%. На запитання: «Чи відчуваєте ви будь-які зміни для молоді, що відбуваються після об'єднання громад?» 46,6% респондентів відповіли, що не відчувають жодних змін, ще 40,7% не змогли відповісти впевнено. На запитання: «Чи готові ви особисто брати активну участь у процесі розбудови та розвитку вашої ОТГ?» лише 37,0% відповіли «так» або «скоріше так, ніж ні». Більше половини опитаних молодих людей вважають, що місцева влада не враховує думку молоді під час ухвалення рішень (57,3%). Водночас 52,3% молодих людей готові долучатися до громадських ініціатив своєї громади. Отже, дослідження виявило наявну проблему, що пов'язана з участю молоді, яку неможливо вирішити без відповідного кадрового забезпечення молодіжної роботи.

Як зазначалося раніше, кадрове забезпечення реалізації молодіжної політики є найважливішою системою заходів із розвитку молодіжної інфраструктури для органів державної влади і місцевого самоврядування. Воно має бути спрямоване на розвиток системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців органів управління у сфері молодіжної політики.

Реалізація Програми «Молодіжний працівник» розпочалася у 2014 році за підтримки Програми розвитку ООН України, у співпраці з Міністерством молоді та спорту України та разом з Державним інститутом сімейної та молодіжної політики. Впровадження зазначеної Програми в Україні – це унікальна можливість підвищити професійний рівень діючих представників державних службовців та громадських об'єднань, які працюють з молоддю.

Основними завданнями Програми є [11]:

- 1) підвищення компетентностей фахівців молодіжної сфери щодо формування та реалізації державної політики у молодіжній сфері шляхом проведення короткострокових навчальних курсів на всеукраїнському, регіональному і місцевому рівнях;
- 2) узагальнення інформації про випускників Програми та кращих практик молодіжної роботи в Україні;
- 3) налагодження ефективного діалогу між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства задля сприяння розвитку молоді в Україні;
- 4) консультування молоді щодо участі у формуванні державної політики у молодіжній сфері;
- 5) обмін кращими міжнародними й національними практиками молодіжної роботи та реалізації молодіжної політики.

Реалізація Програми здійснюється на всеукраїнському, регіональному та місцевому рівнях і базується на принципах партнерства, а також засадах неформальної освіти. Ми погоджуємося з Л.В. Прудіус щодо значення неформальної освіти у публічній політиці [12]. Проте сучасні виклики молодіжного середовища й масштаби наявних проблем потребують активного залучення до підготовки кадрів для молодіжної роботи інституцій формальної освіти.

Ми вважаємо, що у нинішніх умовах молодіжних працівників потрібно готувати шляхом реалізації кадрової політики в двох основних напрямках:

- шляхом удосконалення програм із підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації молодіжних працівників;
- через внесення до переліку спеціальностей середньої і вищої освіти нових спеціальностей у сфері молодіжної політики та затвердження відповідних державних освітніх стандартів, які нині відсутні.

У рамках нашого дослідження ми пропонуємо проект освітнього стандарту для підготовки молодіжного працівника. Проте ми розуміємо, що впровадження такого стандарту

потребує участі Міністерства соціальної політики України стосовно внесення спеціальності «Молодіжний працівник» до Класифікатора професій та спеціальностей та Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників.

Розроблений нами стандарт передбачає освітню кваліфікацію – бакалавр з молодіжної роботи.

Ціль навчання: підготовка висококваліфікованого фахівця з молодіжної роботи, здатного вирішувати професійні завдання та надавати можливість молодим людям брати активну участь у діяльності шляхом використання методів спільної діяльності та спільної освіти; знаходити контакт з молоддю на емоційному рівні; надавати молоді різноманітні можливості для навчання; підтримувати молодих людей у процесі їх міжкультурного навчання; робити свій внесок у розвиток молодіжних організацій і молодіжної політики на засадах оволодіння системою компетентностей.

Теоретичний зміст предметної галузі: молодіжна робота.

Орієнтація освітньої програми: освітньо-професійна програма з прикладною орієнтацією.

Співвідношення обсягів загального і професійного складників та вибіркової частини: загальні та спеціальні (фахові) компетентності за спеціальністю – 180 кредитів ЄКТС (75%); спеціалізація – 60 кредитів ЄКТС (25%), з них: дисципліни вільного вибору

Таблиця 1

Загальні компетентності молодіжного працівника

Інтегральна компетентність	Здатність розв'язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми у сфері молодіжної роботи, що передбачає застосування теорій та методів відповідних наук та характеризується комплексністю і невизначеністю умов	
Загальні компетентності (ЗК)	ЗК-1	Здатність до адаптації, креативності, генерування ідей та дій у новій ситуації
	ЗК-2	Здатність до абстрактного мислення, аналізу, синтезу та встановлення взаємозв'язків між соціальними явищами та процесами
	ЗК-3	Здатність до застосовування концептуальних і базових знань, розуміння предметної галузі молодіжної роботи
	ЗК-4	Здатність здійснювати усну і письмову комунікацію професійного спрямування державною та іноземною мовами
	ЗК-5	Навички використання інформаційно-комунікаційних технологій для пошуку, оброблення, аналізування та використання інформації з різних джерел
	ЗК-6	Здатність працювати в команді та налагоджувати міжособистісну взаємодію під час вирішення професійних завдань
	ЗК-7	Цінування та повага до різноманітності та мультикультурності
	ЗК-8	Здатність діяти на основі етичних міркувань, соціально відповідально і свідомо.

Регіональне управління та місцеве самоврядування

з каталогу – 20 кредитів ЄКТС. Частка навчальних та виробничих практик: 64,5 кредитів ЄКТС (26,9%).

Стосовно блоку інтегральної та загальних компетентностей ми пропонуємо орієнтуватися на загально визнані soft skills (див. табл. 1).

Блок фахових компетентностей складений нами на основі власного досвіду роботи з молоддю, а також спираючись на навчальний посібник для тренерів у сфері підготовки молодіжних працівників, розроблений Міністерством молоді та спорту України разом із Преставництвом ООН в Україні та Державним інститутом сімейної та молодіжної політики [13]. Також ми врахували вимоги щодо функціонального профіля молодіжного працівника, який використовується Радою Європи [14] (див. табл. 2).

Реалізація запропонованого освітнього стандарту передбачає такі результати (див. табл. 3).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, молодіжних працівників у нинішніх умовах потрібно готувати шляхом реалізації кадрової політики в двох основних напрямках: шляхом удосконалення програм із підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації молодіжних працівників; через внесення до переліку спеціальностей середньої і вищої освіти нових спеціальностей у сфері молодіжної політики та затвердження відповідних державних освітніх стандартів, які нині відсутні.

Нами запропоновано проєкт освітнього стандарту з метою підготовки висококваліфікованого фахівця з молодіжної роботи, здатного вирішувати професійні завдання та надавати

Таблиця 2

Фахові компетентності молодіжного працівника

Фахові компетентності спеціальності (ФК)	ФК-1	Здатність до розробки ефективної молодіжної політики та до застосування отриманих знань у практичній діяльності
	ФК-2	Здатність аналізувати стан молодіжної політики
	ФК-3	Вміння ефективно реалізовувати соціальні програми, спрямовані на розв'язання актуальних проблем у сфері молодіжної політики
	ФК-4	Здатність до участі у конкурсі соціальних проєктів і конкурсі на виконання соціального замовлення
	ФК-5	Здатність до володіння практичними аспектами проєктного менеджменту
	ФК-6	Здатність застосування компетентнісного підходу до оцінки кваліфікації, до розуміння функціонального профіля молодіжного працівника, який використовується Радою Європи
	ФК-7	Здатність створювати та організовувати ефективні навчальні комунікації, поєднувати індивідуальні й групові форми роботи; надавати молодим людям відповідні рекомендації і зворотний зв'язок; виявляти різноманітні специфічні потреби навчання
	ФК-8	Здатність формувати та демонструвати лідерські якості та поведінкові навички
	ФК-9	Розуміти принципи психології та використовувати їх у професійній діяльності, зокрема щодо мотивації молоді до творчості та знаходження контакту з молоддю на емоційному рівні

Таблиця 3

Результати підготовки молодіжного працівника

Знання та розуміння	ПРН-3-1	Володіти знаннями принципів, завдань та механізмів ефективною молодіжної політики; сфер та інструментів участі молоді в процесі розробки та впровадження політики
	ПРН-3-2	Володіти знаннями національних та світових практик партнерства між державними і недержавними організаціями
	ПРН-3-3	Розуміти сутність та особливості реалізації конкурсу соціальних проєктів і конкурсу на виконання соціального замовлення
	ПРН-3-4	Володіти базовими знаннями в галузі проєктного менеджменту
	ПРН-3-5	Володіти знаннями особливостей роботи з молодіжною аудиторією, основних принципів та методів роботи з молоддю
	ПРН-3-6	Володіти знаннями основних характеристик компетентнісного підходу до оцінки кваліфікації, функціонального профілю молодіжного працівника
Застосування знань та розуміння	ПРН-У-1	Демонструвати навички виявлення проблем та обґрунтування рішень у сфері молодіжної політики
	ПРН-У-2	Демонструвати здатність грамотно спілкуватись в усній та письмовій формі державною та іноземною мовами
	ПРН-У-3	Демонструвати спроможність застосовувати новітні технології у професійній діяльності, готовність і здатність шляхом самоосвіти, вивчення позитивного досвіду, удосконалювати свої лідерські навички
	ПРН-У-4	Демонструвати здатність діяти соціально відповідально та громадсько свідомо на основі етичних міркувань (мотивів), повагу до різноманітності та міжкультурності, пропагувати толерантність і активну взаємодію з представниками інших культур
	ПРН-У-5	Демонструвати навички розробки рекомендацій щодо розвитку партнерства для забезпечення молодіжної роботи на регіональному / локальному рівнях
	ПРН-У-6	Виявляти навички формулювання цілей і завдань проєкту, планування проєкту, проведення SWOT-аналізу, розробки бюджету проєкту, аналізу та оцінки результатів проєкту, маркетингове планування та навички презентації проєкту
	ПРН-У-7	Виявляти навички використовувати набір різноманітних методів і технологій навчання
	ПРН-У-8	Демонструвати навички взаємодії, лідерства, командної роботи
	ПРН-У-9	Показувати навички обґрунтування дієвих інструментів мотивування молоді
	ПРН-У-10	Ідентифікувати причини стресу, адаптувати себе та членів команди до стресової ситуації, знаходити засоби до її нейтралізації

можливість молодим людям брати активну участь у діяльності шляхом використання методів спільної діяльності та спільної освіти; знаходити контакт з молоддю на емоційному рівні; надавати молоді різноманітні можливості для навчання; підтримувати молодих людей у процесі їх міжкультурного навчання; робити свій внесок у розвиток молодіжних організацій і молодіжної політики на засадах оволодіння системою компетентностей.

Розроблений нами стандарт передбачає освітню кваліфікацію – бакалавр з молодіжної роботи та потребує відкритого обговорення з метою подальшого удосконалення.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт Асоціації міст України. URL: <http://www.auc.org.ua> (дата звернення: 29.05.2019).
2. Книга успіхів. Короткі історії про те, як децентралізація впливає на життя громад. Київ, 2019. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/knygauspiviv7.pdf> (дата звернення: 29.05.2019).
3. Jagdish Chouhan. The Significant Role of Youth and Community Development Work. *International Critical Thought*. 2014. No 4:3. P. 389–395. DOI: 10.1080/21598282.2014.935994.
4. Delgado M. New frontiers for youth development in the twenty-first century: Revitalizing and broadening youth development. New York, NY : Columbia University Press, 2002.
5. Davidson J., Wien S., Anderson K. Creating a provincial family council to engage youth and families in child & youth mental health systems. *Journal of the Canadian Academy of Child & Adolescent Psychiatry*. 2010. № 19. P.169–175.
6. Curran A., Bowness E., Comack E. Meeting the needs of youth: Perspectives from youth-serving agencies. Winnipeg : Canadian Centre for Policy Alternatives, Manitoba, 2010.
7. Jodie L. Roth, Jeanne Brooks-Gunn. What Exactly Is a Youth Development Program? Answers From Research and Practice. *Applied Developmental Science*. 2003. No 7:2. P. 94–111. DOI: 10.1207/S1532480XADS0702_6).
8. Стадник Н.Н. Молодёжная политика Европейского Союза как фактор социально-экономической безопасности личности / Economic security the theory, methodology, practice : Collective monograph. Pegasus publishing, Lisbon, Portugal, 2016. Pp. 62–73.
9. Децентралізація дає можливості: Державний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7896> (дата звернення: 29.05.2019).
10. Молодь України – 2017: Результати соціологічного дослідження / Н. Дмитрук, Г. Падалка, Н. Тілікіна та ін. Тернопіль : ТОВ «Терно-граф», 2017. 72 с. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/34436> (дата звернення: 29.05.2019).
11. Про затвердження порядку реалізації програми «Молодіжний працівник» : Наказ Міністерства молоді та спорту України від 19 вересня 2018 року № 4334. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1178-18> (дата звернення: 29.05.2019).
12. Прудіус Л.В. Неформальна освіта державних службовців в Україні: правові аспекти. *Публічне управління та митне адміністрування*. Дніпро. Університет митної справи та фінансів, 2016. № 1 (14). С. 122–131.
13. Навчальний посібник для тренерів у сфері підготовки молодіжних працівників / Міністерство молоді та спорту України, Преставництво ООН в Україні, Державний інститут сімейної та молодіжної політики / О. Мурашкевич, І. Сущенко, К. Савчук, О. Юрик. Київ : ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2014. 213 с.
14. European Portfolio for youth leaders and youth workers. 2006. URL: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Portfolio/Portfolio_en.pdf (дата звернення: 29.05.2019).

References:

1. *Asotsiatsiia Mist Ukrainy* [Association of Ukrainian Cities]. Official site. URL: <http://www.auc.org.ua> [in Ukrainian].
2. *Knyha uspikhiv. Korotki istorii pro te, yak detsentralizatsiia vplyvaie na zhyttia hromad* [Book of successes. Short stories about how decentralization affects the lives of communities]. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/knygauspikhiv7.pdf> [in Ukrainian].
3. Jagdish Chouhan (2014). The Significant Role of Youth and Community Development Work. *International Critical Thought*, 4:3, 389-395, DOI: 10.1080/21598282.2014.935994.
4. Delgado, M. (2002). *New frontiers for youth development in the twenty-first century: Revitalizing and broadening youth development*. New York, NY : Columbia University Press.
5. Davidson, J., Wien, S., & Anderson, K. (2010). Creating a provincial family council to engage youth and families in child & youth mental health systems. *Journal of the Canadian Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 19, 169–175.
6. Curran, A., Bowness, E., & Comack, E. (2010). *Meeting the needs of youth: Perspectives from youth-serving agencies*. Winnipeg : Canadian Centre for Policy Alternatives, Manitoba.
7. Jodie, L. Roth & Jeanne, Brooks-Gunn (2003). What Exactly Is a Youth Development Program? Answers From Research and Practice, *Applied Developmental Science*, 7:2, 94-111, DO : 10.1207/S1532480XADS0702_6).
8. Stadnik, N.N. (2016) *Molodezhnaya politika Evropeyskogo Soyuza kak faktor sotsialno-ekonomicheskoy bezopasnosti lichnosti* [Youth policy of the European Union as a factor in the social and economic security of the individual] / Economic security the theory, methodology, practice : Collective monograph. Pegasus publishing, Lisbon, Portugal, 2016. Pp. 62–73.
9. *Detsentralizatsiia daie mozhyvosti* [Decentralization provides opportunities]. official site. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7896> [in Ukrainian].
10. Dmytruk, N., Padalka, H., Tilikina, N. et al (2017). *Molod Ukrainy – 2017: Rezultaty sotsiologichnoho doslidzhennia* [Youth of Ukraine – 2017: Results of a sociological survey], Press Terno-graph LLC, Ternopil, 72 p. URL: <http://dmsu.gov.ua/index/ua/material/34436> [in Ukrainian].
11. Ministry of Youth and Sports of Ukraine (2018). *Pro poriadok realizatsii prohramy "Molodizhnyi Pratsivnyk"* [About the order of implementation of the program "Youth Worker"] : Order of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine of September 19, 2018 No. 4334. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1178-18> [in Ukrainian].
12. Prudyus, L.V. (2016). "Neformalna osvita derzhavnykh sluzhbovtziv v Ukraini: pravovi aspekty" ["Non-formal education of civil servants in Ukraine: legal aspects"], *journal Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia* [Public administration and customs administration], vol. 1 (14), pp. 122–131 [in Ukrainian].
13. Murashkevych, O, Sushchenko, I., Savchuk, K. & Yuryk, O. (2014). *Navchalnyi posibnyk dlia treneriv u sferi pidhotovky molodizhnykh pratsivnykiv* [Training manual for trainers in the field of training of youth workers]. Tutorial, Press VAITE Company LLC, Kyiv, 213 p. [in Ukrainian].
14. European Portfolio for youth leaders and youth workers. 2006. URL: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Portfolio/Portfolio_en.pdf.

Є. І. Бородин, доктор історичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, перший заступник директора Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

І. М. Безена, кандидат філософських наук, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

МАРК Е. ГЕНСОН ПРО ШЛЯХИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ ДЕРЖАВИ

Марк Е. Генсон, американський філософ, педагог, у своїй дослідницькій діяльності осмислює політичні системи, моделі управління, професійно-бюрократичну взаємодію, менеджмент, основи мотивації, організаційні комунікації тощо. Окреслене має особливе значення для осмислення та застосування у процесі реалізації суспільних змін. В Україні розпочато низку публічних реформ, особливе значення для нового рівня розвитку держави має адміністративна реформа, яка покликана змінити статус органів влади на місцях, відповідальність та зміст їх суспільної роботи. Спроби розпочати реформу публічної влади були декілька разів, але то політичної волі було не досить, то зміни були поверховими: від заміни вивісок та проведення перепідпорядкування. Такі дії зазвичай залишали стару авторитарну систему управління, не змінювали стан речей у владних структурах, а відповідно, деякою мірою погіршували ситуацію в регіонах, поглиблювали надмірну централізацію управління територією, нівелювали принципи самоврядування та бюджетування, які в процесі діяльності стали тягарем для державного розвитку. На місцях, як завжди, чекали фінансових субвенцій для вирішення окремих проблем територій (дороги, соціальні об'єкти, благоустрій території тощо), йшло відторгнення місцевої влади від вирішення проблем території та поглиблювало деструктивні процеси (корупція, зловживання у фінансовій сфері, поглиблення процесів ускладнення соціального стану територій тощо). Так далі справи не могли йти, сутнісні та глибинні зміни управління територіями розпочались, нехай потрохи, але перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів та сфери відповідальності за стан речей уже здійснено. Відповідальність та ресурси (матеріальні, фінансові) передано/прийнято від центру на місцевий рівень. Повноваження депутата та голови громади тепер наповнені конкретикою для вирішення місцевих проблем соціального розвитку територій.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, деконцентрація, делегування, деволоція, регіональна влада, бюрократія, повноваження, місцеві органи самоврядування, сільський/міський голова, уповноважена/посадова особа, місцевий бюджет, субвенція, відповідальність.

Ye. I. Borodin, I. M. Bezena. Mark E. Henson on the ways of democracy and decentralization of public state institutions

Mark E. Genson, an American philosopher, educator, analyze political systems, models of management, professional and bureaucratic interaction, management, the basics of motivation, organizational communication etc. It is of particular importance for understanding and applying the process of implementing social change. A number of public reforms have been launched in Ukraine, and administrative reform is of particular importance for a new level of state development, which aims to change the status of local authorities, accountability and content of their social work. Attempts to initiate the public authority reform have been done several times, but there was not enough political willpower; changes were superficial: there was

© Є. І. Бородин, І. М. Безена, 2019

only replacing signboards or applying re-subordination. Such actions, as a rule, left the old authoritarian system of government, did not change the state of affairs in power structures, and accordingly to some extent exacerbated the situation in the regions, deepened the excessive centralization of territorial governance, eliminated the principles of self-government and budgeting, which in the process of activity became a burden for the state development. At local level, as usual, financial subventions to address specific territorial problems (roads, social facilities, land improvement, etc.) were eliminated, local authorities were discouraged from solving territorial problems, and deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, deepening complication processes of social status of territories, etc.). Thus, things could not go further in this way, substantial and profound changes in the management of the territories gradually began, but the redistribution of powers, financial resources and responsibility for the state of affairs has already been implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred/accepted from the center to the local level. The powers of the deputy and the head of the community are now filled with specifics for solving local problems of social development of the territory.

Key words: democratization, decentralization, deconcentration, delegation, devolution, regional power, bureaucracy, powers, local self-government, village/city mayor, authorized representative/official, local budget, subvention, responsibility.

Постановка проблеми. Сучасні суспільні реформи – це завжди системна діяльність публічної влади, спрямована на пошук та формування нової моделі розвитку, яка приведе до покращення економічного розвитку, рівня життя та ефективної діяльності суспільної системи. Ініціатори змін/реформ, розпочинаючи нові стратегії діяльності в державі, мають здійснити низку послідовних кроків: *по-перше*, розуміти зміст суспільної проблеми та мати нову ідеологію; *по-друге*, окреслити її реальний стан; *по-третє*, вивчити досвід інших держав у зазначеному питанні, визначити ризики процесу та стратегію; та *по-четверте*, ініціатор публічної реформи формує траєкторію процесу змін, адаптуючи зовнішній досвід до особливостей внутрішніх.

Потрібно відзначити, що владні інституції України неодноразово робили спроби розпочати структурні реформи наприкінці 90-х років ХХ століття та на початку 2000-х років. Але реально лише у 2014 році було розпочато новий політичний курс, який надав ефективний поштовх до окреслення нових стратегій і перспектив розвитку держави та регіонів. Таким чином було розпочато ключову суспільну реформу – адміністративну й управлінську, які спрямовано на демократизацію та децентралізацію публічної сфери суспільства. Суть децентралізаційної реформи окреслювалась у такому: вибудовування нової моделі суспільної діяльності громади, взаємин між центром та регіонами; перерозподіл повноважень і відповідальності публічної влади.

Сучасні аспекти і концептуальні підходи до перспективи розвитку публічної влади визначають особливу вагу через новий рівень менеджменту та публічних комунікацій для запровадження реформи, а також структурних і результативних змін у публічній сфері держави. У цьому аспекті актуалізується низка сутнісних питань суспільної реформи: стратегія, діяльність, провідники реформи, моніторинг процесів, прозорість планування та прийняття рішень і ефективність результатів роботи. Відповідно, набуває особливої ваги питання співставлення теорії та практики реалізації суспільних реформ.

Як найперше, сучасні науковці, досліджуючи окреслені концепти публічних процесів у суспільстві, осмислюють теоретичні світогляди, зіставляючи їх із практичними процесами діяльності і творення змін, роблять власні прогнози та перспективи. Американський дослідник Марк Е. Генсон належить до таких науковців, які активні у дослідженнях та оцінках ефективності суспільних реформ. Його науковими узагальненнями були окреслені загальні тенденції США та низки європейських країн, які віднайшли нові бачення змісту сучасної демократизації і децентралізації публічної сфери суспільства.

Мета дослідження – дослідити актуальні наукові ідеї Марка Е. Генсона щодо демократизації і децентралізації суспільних відносин, загальних процесів і місії посадових осіб від центрального до регіонального рівня.

Виклад основного матеріалу. Завершальні роки ХХ століття окреслили перед цивілізованим світом нові виклики, серед яких постала потреба у розширенні демократичних основ держави, переході до нової політики, орієнтованої на перерозподіл владних повноважень, укріплення економічної спроможності громад у вирішенні інфраструктурних питань і посилення впливу людського потенціалу на вказані аспекти.

Наукові ідеї Марка Е. Генсона можна розділити на групи: *теоретичні аспекти* (понятійний апарат, теоретичні концепти демократизації суспільства); *практична діяльність* (публічні системи, діяльність публічних і посадових осіб, управлінська діяльність та рішення, демократичні процедури діяльності тощо).

Концептуально-теоретичні та діяльнісні процеси публічної влади концентруються: *по-перше*, зусилля, спрямовані на формування нового нормативно-правового забезпечення реформи (конституційних та законодавчих змін); *по-друге*, розроблення стратегічних цілей та програм діяльності по структурних змінах, які трансформують суть організації публічної влади; *по-третє*, діагностування та аналітично-регулюючі аспекти діяльності, які спрямовано на отримання позитивних і ефективних результатів у соціально-економічній сфері суспільства – успіху та нового рівня життя громадян; *по-четверте*, коригування курсу реформ, стратегії та діяльності; *по-п'яте*, долучення до процесів реформи громадян.

Можна стверджувати, що публічні інституції створюються в державі та формуються людиною, яка обіймає посади у владній структурі, саме від їх зусиль залежить рівень реалізації реформи й отримання позитивних суспільних результатів. Марк Е. Генсон окреслив думку, що публічні організації є ще «людськими системами» тому, що всі процеси залежать від людини, від її статусу – суб'єктивного фактора особи, яка має повноваження або без таких повноважень [1, с. 158].

У зазначеному проблемному полі для національного суспільства актуальними є ретрансляція окремих наукових поглядів та оцінок Марка Е. Генсона щодо структурних змін у країнах, а саме демократизацію та децентралізацію. Окреслені публічні зміни, відповідно, прискорять процеси ефективних суспільних трансформацій, створюють передумови для долучення людини, громадянина до публічної діяльності та поглиблять сфери демократизації в державі.

Незаперечно, що структурні зміни/реформи будь-якої сфери діяльності суспільства завжди сприймаються як публічний управлінський процес «зверху до низу» та взаємної комунікації «знизу до верху», передбачають системну зміну змісту стратегії розвитку і пріоритетів діяльності. Окреслені тенденції суспільної діяльності певною мірою призводять до стану «стресу» та «конфлікту» для суспільства та державних і регіональних структур влади, працівників публічної сфери. Адже вищезазначені процеси зорієнтовані на особистість/людину як основу суспільного середовища й ефективного розвитку країни. Її діяльність спрямована не тільки на задоволення власних потреб, а й виконання суспільно значимих функцій та досягнення стратегічних орієнтирів. Марк Е. Генсон висловлює думку, що «...стресове напруження є об'єктивним і притаманним для всіх соціальних систем...» [1, с. 67].

На наше переконання, наукові концепти Марка Е. Генсона досить актуальні щодо процесів трансформацій і реформування публічної системи держави, її окремих сфер діяльності (сфера соціальних інституцій: публічна державна і місцева влада, правоохоронна система, судова влада, освіта, медицина, культура тощо); посадові особи, яким держава делегувала окремі повноваження; перерозподіл владних повноважень «центр–регіон», сфери їх відповідальності; принципи ефективності управління та моделі врядування.

Дослідження двох нероздільних суспільних процесів, які окреслені основними поняттями «демократизація» та «децентралізація», Марк Е. Генсон здійснював на основі вже раніше проведених змін публічної системи організації влади, аналізував суспільні процеси в країнах, де реалізовувались публічні реформи. Ми відзначаємо, що сутність процесів поглиблення демократії і її процеси зрозумілі для більшості суспільства, але водночас зі змістовими питаннями децентралізації, новими повноваженнями публічної влади, громади та суспільства здебільшого виникає різночитання.

Адже ключові ідеї процесів демократизації та децентралізації окреслено саме у послідовному переході країни від моделі авторитаризму, «імперського минулого», суцільної централізації, бюрократизації і засилля чиновницького апарату до моделі суспільства демократії, нового рівня владної, фінансової й управлінської децентралізації, відповідальних провідників реформ. Демократизація суспільного життя, яка спрямована на новий концепт публічної влади: прозорість, відкритість, підзвітність влади за ефективність діяльності, злагодженість діяльності, активну комунікацію органів влади та інших суб'єктів діяльності. Відповідно, змінюється статус громадян, який переходить від стану пасивних спостерігачів до громадсько активних учасників суспільних процесів.

Оцінивши всі складники суспільного розвитку, ми прогнозуємо, що для реалізації нової національної моделі публічної системи має пройти складний етап активних суспільних реформ (від правового супроводу до процесів реалізації) та чіткого встановлення місця регіону у державі. Тому, провівши оцінювання перспективи для їх ефективної реалізації, ми визначаємо, що процеси демократизації та децентралізації мають сформувати нову модель взаємин між центром і регіонами, нові сфери і виміри повноважень, сегменти маркетингової діяльності, бюджетування та відповідальності за соціально-економічний розвиток громади [1, с. 275].

Нині отримало нового змісту тлумачення поняття «децентралізація», що це – «система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління; скасування або послаблення централізації», а «демократизувати – це здійснювати демократизацію чого-небудь, наближати до демократизму, ...народності..., ...активності і широкої участі народу у здійсненні всіх заходів» [2, с. 213–218]. Децентралізацію як нову реальність і форму діяльності можна визначити по таких векторах роботи: децентралізація адміністративна, бюджетна децентралізація, політична децентралізація, децентралізація керування, децентралізація обліку, децентралізація постачання, децентралізація управління тощо.

Марк Е. Генсон визначає ключові думки з питання сучасної демократичної моделі, протистояння принципів змістових складників понять «централізація» та «децентралізація». Він окреслює думку, що всі змістові складники суспільних явищ включають суб'єктивний/людський фактор. Тому саме його «...поведінка <...> залежить від індивідуального бачення...» [1, с. 13]. Процес організаційної діяльності і прийняття рішення уповноваженими особами – це теж діяльність, яка впливає на процеси суспільного розвитку, результати та наслідки публічної діяльності органу влади.

Зазначене питання перебуває у полі зору різних наук: державного управління, менеджменту, політології, психології, маркетингу тощо. У науковому середовищі здійснено певне число емпіричних досліджень про процеси, процедури та механізми людської діяльності, яка спрямована на прийняття публічних рішень щодо регулювання суспільних процесів. Адже демократичне суспільство прагне ідеалу сучасного стану громади, а існування предметного світу, його властивості, зв'язки та відношення через конкретну діяльність людини, яка формує реальний світ об'єднаної громади.

Регіональне управління та місцеве самоврядування

Отже, суперечність/конфлікт між людиною та конкретною суспільною ситуацією, її індивідуальним або суспільним життям може загострюватися, а це відповідно поглиблює/інтенсифікує внутрішні процеси індивідуальної самосвідомості, спонукає до активної діяльності, яка несе пристосувальний або творчий характер. У цьому контексті знаковими є індивідуальні громадсько-ціннісні тестери: соціальні норми і цінності людини, її індивідуальний вибір спрямований на певні особистісні результати, бачення свого призначення в суспільстві тощо.

У сучасному стрімкому високотехнологічному суспільстві актуалізується проблема резильєнтності особистості, яка окреслюється в індивідуальній здатності і наявності потенціалів системи зберігання стійкості від впливів зовнішніх та внутрішніх загроз, має внутрішні психолого-емоційні запаси для здолання конкурентних перешкод. Для держави, громади, особистості окреслені тенденції є значимими у суспільному вирі сучасних демократичних/недемократичних тенденцій.

У науково-дослідницькій літературі поняття «менеджмент», його тлумачення та застосування залежить від належності до наукової теорії: класичної організації, соціальних систем, відкритих систем. А відповідно, Марк Е. Генсон, досліджуючи вищевказані наукові теорії менеджменту, висловлює концепти про відносини груп людей у процесах управлінської діяльності [1, с. 17–18]:

	Класична теорія	Теорія соціальних систем	Теорія відкритих систем
Спільне	бачення ефективної моделі діяльності та послідовності індивідуального поступу до окресленої стратегічної мети, наявність впливу на управлінські процеси особи, яка наділена суспільними і публічними повноваженнями		
Відмінне: про відносини груп людей в процесах управлінської діяльності	використання бюрократичної структури і процесів організаційного контролю стимулювало б раціональну, результативну та дисципліновану поведінку, зробило б можливим досягнення чітко окреслених цілей, ...на верхівці чіткої піраміди команд...	природна орієнтація враховує.., як людина насправді поводить ся всередині організації, ніж те, як вона мала би поводитися...	наголошується на стосунках організації з довкіллям, відбувається спроба планувати і програмувати події, ... ключем до ефективності і результативності роботи ... є здатність збирати, організувати і використовувати інформацію...

Отже, людина/особистість, яка перебуває у публічному просторі, несе відповідальність за процеси, діяльність та ефективність роботи соціальної інституції, відповідно, має планувати і визначати стратегію змін у суспільстві. Марк Е. Генсон висловив думку про особливу місію керівника, його «...вміння передбачати потреби і проблеми тоді, коли ще можна контролювати ситуацію», «посилення комунікації», «бути обережнішим у своїх діях», «пов'язаних з процесом змін», «моделі» реальної ситуації <...> той, хто робить вибір, сам створює ... «визначення ситуації» [1, с. 19].

Посадова особа публічного процесу має створювати ефективну організаційну діяльність і отримувати суспільно значимий результат, від її позиції, активності і послідовності залежить новий рівень динамічного суспільного розвитку. Адже публічна влада певною мірою є бюрократичною за методами адміністрування, але впливає на стабільність і передбачуваність

людської поведінки та своєю чергою постає негнучкою, а «...індивідуальна ініціатива стає платою за посилення безпосереднього нагляду...» [1, с. 40].

Прикладом зазначеного слугують процеси реформи публічних інституцій, актуалізуються внутрішні та зовнішні комунікативні процеси: *по вертикалі* – зверху до низу та знизу до верху; *по горизонталі* – від одного суб'єкта публічної влади іншому, тощо. Марк Е. Генсон визначив особливе значення суспільної комунікації: *по-перше* – «...між людьми можуть виникнути ситуації непорозуміння через комунікаційні, ціннісні бар'єри, відмінності у способах життя, очікуваннях, розбіжностях у системах мислення...»; *по-друге* – «...кількості і варіативності проблем, які можуть виникнути, немає меж..., до проблем можна підходити з «головою», аналогічно, якщо навчитись розглядати їх, використовуючи різноманітні теорії та перспективи...»; *по-третє* – «...складно приймати рішення, коли вибір залежить від перспективи (обраної позиції)» [1, с. 20].

Зіставивши різні наукові погляди М. Вебера, Р. Мертона, Г. Фейола, Ф. Тейлора та ін. про систему організації влади, світоглядні принципи посадових осіб соціальної інституції, переосмислюючи їхні погляди, Марк Е. Генсон відзначає, що «з одного боку, бюрократичну модель схвалюють і поважають за її вклад в ефективність, з іншого – вона викликає побоювання і критику як система, що закріпачує своїх працівників – деякий тип ефективної розумової в'язниці», а «...науковий менеджмент організації... як механічний апарат, побудований за кресленнями, створений для досягнення конкретної мети» [1, с. 29]. Співставлення теоретичного та практичного аспектів діяльності публічної інституції має на сучасному етапі ключову суспільну основу, адже її оптимальність, послідовність та ефективність є складниками системності індивідуальної діяльності та ефективного результату для суспільства.

Як підмічає Марк Е. Генсон, деякі аспекти діяльності посадових осіб публічної сфери, які визначаються «харизматичним характером провідника, що вселяє віру і вірність їй, а їм належить відповідно влада», згідно з їхнім статусом та посадою визначається «законність контрольного впливу», наглядача над своїми підлеглими, постають основою діяльності в організації [1, с. 28]. Адже від позиції провідника залежить вирішення значного числа питань публічного процесу: вибір перспективи, спрямування людських та матеріальних ресурсів, досягнення зазначеної мети з мінімальними затратами.

Також дослідник відзначає, що саме Генрі Фейол ввів до наукового застосування поняття «адміністративний процес» та визначив направленість діяльнісних зусиль менеджменту організації на: планування, внутрішню організацію, керування, координацію діяльності та контроль процесу; виокремлення таких принципів: знати/розуміти персонал; запобігати проявам некомпетентності; знати умови угоди; бути прикладом; періодично перевіряти зміст роботи; проводити аналіз і консультування; створювати дух єдності, ініціативи і діяльності; централізації та децентралізації; порядок і справедливість; підпорядкування індивідуального духу, дисципліни, повноваження [3]. Таким чином, окреслюючи проблеми розвитку публічної влади та її посадовців у контекстах структурних реформ держави, які спрямовано на сутнісну зміну стратегій і пріоритетів соціальних інституцій суспільства, можна досягнути за рахунок зовнішніх та внутрішніх чинників.

До того ж Марк Е. Генсон висловлює думку, що гнучкість управлінських процедур інституційної діяльності і рутинізації їх процесів визначають також, що за процедурами прийняття управлінського рішення окреслюються три типи децентралізації: «деконцентрація», «делегування» і «деволюція» [1, с. 35–38].

Науковець висловлює думку з окремих питань управлінських рішень, першим типом процедури є «деконцентрація», відповідно, це перенесення завдань і обсягу роботи на підрозділи цієї ж підпорядкованої системи публічної влади. Причому передача частини повноважень

проходить відповідним особам у регіонах, що здійснюється в централізованій державі, причому зберігається значний вплив вищого органу управління на вказану структурну одиницю.

Другий тип визначає чинники для розуміння поняття та його змісту, а саме «делегування» – перенесення повноважень прийняття рішень з вищого на нижчий ієрархічний рівень. Делеговані повноваження нижчого рівня не можуть переступати за рамки, встановлені «згори». Владні повноваження повністю не делегуються, оскільки головні виконавці залишаються відповідальними за дії своїх підлеглих структур.

Третім типом управлінського процесу постає «деволюція» – форма децентралізації, змістом якої є повне перенесення повноважень до автономної одиниці, яка може діяти незалежно. Поки що «деволюція» влади і повноважень не стала загальним явищем, однак спостерігається створення нових управлінських структур за її змістом. І тому, наприклад, «приватизація» постає як форма «деволюції», для якої характерна передача контролю над деякими автономними одиницями чи завданнями, в ході якої відповідальність переходить з державного у приватний сектор.

Процес передачі від центру прав до органів місцевого самоврядування у процедурах прийняття рішень, ведення самостійної фінансової та управлінської діяльності практично вже має місце в реальному житті. Деволюція включає у свій зміст те, що органи місцевого самоврядування в правовому полі набувають статусу незалежного суб'єкта публічного права та суб'єкта адміністративного рівня, за яким вищий орган виконавчої влади держави (Кабінет Міністрів України) може здійснювати лише опосередкований контроль.

Провівши аналіз ситуації та ретранслюючи окреслені аспекти на процеси деволюції в системі освіти України, ми дійшли таких висновків: у приватному секторі характеризується появою привілейованих шкіл, наявністю у них внутрішньої охорони, системи безпеки, іншим новим типом керування, системами і моделями навчання, контролем якості й ефективності освітньої діяльності. Аналогічні процеси проходять у будь-якій сфері діяльності суспільства: передача автошляхів на обслуговування приватним національним та іноземним фірмам; запровадження нових форм господарювання і механізмів надання комунальних послуг з обслуговування житлового фонду, прибирання та утилізації сміття; розширення мережі пасажирських перевезень на територіях малих та великих громад тощо.

Ми також хочемо відзначити, що загальною тенденцією всіх трьох типів є централізація влади. Вона проявляється у тих випадках і тоді, коли публічна діяльність окремої частини чи її делеговані повноваження переходять на вищі рівні структури організації. Децентралізація «не є радикальним переміщенням влади та повноважень»; зазвичай вона «реалізується зважено, дозовано» [1, с. 37]. У ході рейтингування всіх зазначених чинників потрібно збалансовано оцінювати ефективність управління порівняно з іншими орієнтирами в керівництві соціальними системами. Адже класична теорія менеджменту з її раціональним підґрунтям не враховує чинники нерационального світу, який проявляється у формах: випадковості, спонтанності, особистісному або загальнолюдському факторі, національній ментальності тощо.

Ключовим питанням демократизації є «політика, яка формується під впливом владних центрів: внутрішніх та зовнішніх; усередині чи поза урядом; усередині чи поза країною» [1, с. 371]. Адже країна з демократичним урядом звітує перед електоратом та враховує запити виборців, відповідно, це є одним з індикаторів концепту сталого розвитку території. А відповідно, тенденції у мережі території мають пройти в процесах децентралізації процеси оптимізації їх числа та інтенсифікації змісту діяльності.

З огляду на окреслене виникає слушне питання: чому в процесах децентралізації є різні результати в громадах? Оцінюючи стан речей, ми розуміємо, що є соціальні, економічні, політичні та інфраструктурні чинники, які впливають на процеси прискорення розвитку грома-

ди або стримують його розгортання. Але, оцінюючи рівень розвитку території, в окреслених умовах актуалізується думка Марка Е. Генсона, що «<...> причина – позиція провідника, <...> тональність діяльності будь-якої організації, що задає керівник, та успіх справи можуть до- сить-таки залежати від його вміння пожвавити життя ієрархії і дати їй мрію, <...> справжня робота провідника полягає у розплутуванні проблем, які створюють інші <...>» [1, с. 178].

Особлива публічно-інституційна проблема – оцінка ефективності діяльності соціальної інституції, основною метою якої є: своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості і повноти надання публічної послуги; якісний показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішення і реалізації планів. Адже, виходячи з окресленого, актуалізується питання відповідності змісту та якості публічної послуги, яка надалі визначатиме стратегічну перспективу інфраструктурного розвитку території, наступної реалізації соціальних проектів, спрямованих на покращення рівня життя громади й особистості, наближення її змісту до громадян. Процедури оцінювання ефективності діяльності адміністративних послуг у демократичній громаді проводить: публічна інституція, громада та окремі громадяни. Марк Е.Генсон відзначає, що «<...> проведення змін – нелегка справа, <...> поки не буде зроблено поняттєвого засобу для діагностування причин та не буде створено альтернативних форм діяльності організації, нам доводиться миритись з неможливістю реалізації наших очікувань<...>» [1, с. 351].

На нашу думку, у цьому контексті соціальної проблеми найбільш суттєвим є питання про спроможність публічної влади до формування стратегії розвитку, на випереджаючі дії та консолідоване управління розвитком соціальної інституції громади. На наше переконання, ефективні та якісні показники змісту діяльності соціальної інституції визначають декілька загальних чинників: *об'єктивні*, які окреслюються потребами суспільства/громади в індивідуальному розвитку людини, що, відповідно, супроводжується появою нових ідей, рішень, форм діяльності і реалізації докорінних змін та організаційних технологій; *суб'єктивні* – реалізація політики провідних сил у суспільстві/громаді, організаційні ідеї та практики провідників діяльності громади тощо.

Водночас постають такі актуальні організаційні питання публічної сфери нової громади: спроможність до забезпечення випереджаючого розвитку її системи соціальних інституцій; посилення індивідуального, гуманного та творчого начала в громадській діяльності; створення сприятливих передумов для всебічного розвитку особистості; індивідуалізація та диференціація соціальних груп громади; перехід на особистісно зорієнтовані технології діяльності; формування громадсько активних громадян із загальнолюдськими цінностями; бюджетування та реєстрації об'єктів власності (заклади, землі, об'єкти спільної власності) тощо. Процеси децентралізації дають змогу громаді стабілізувати соціально-економічну ситуацію, подолати наявні суперечності між різними рівнями публічної влади, реалізувати ефективні взаємини між центром та регіонами, наблизити надання адміністративних послуг до запитів громадян.

Висновки. Отримані результати свідчать, що наукові погляди Марка Е. Генсона окреслили: актуальність реформи з демократизації і децентралізації; новий рівень розвитку соціальних інституцій суспільства; гнучкість системи до громадсько-суспільних проблем; регіональна система має бути регулятором: стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських та кадрових ресурсів нової громади; рівень владної комунікації по вертикалі та по горизонталі, яка впливає на процеси публічного управління; ключовою фігурою всіх реформаторських процесів є людина, її професійна і громадська діяльність; ефективність публічної влади визначає якість життя, маркетингу та сталого розвитку громади й особистості.

У такий спосіб публічна влада має створювати передумови для забезпечення народовладдя, прозорості і демократичності її діяльності. Основною умовою поглиблення демократії в

суспільстві є перерозподіл владних повноважень, відповідальності, бюджетування та інфраструктурних ресурсів, від центрального до регіонального рівня. Нарешті, основною запорукою у зміцненні державності, зростанні рівня соціально-економічного розвитку регіонів та країни стають процеси залучення громадян до врядування в громадах, що надаватиме можливості для повної реалізації основоположних принципів демократії і свободи.

Всі зазначені похідні ідеї Марка Е. Генсона є досить актуальними для розвитку демократії та проведення децентралізації України. На реалізації відповідних концептів потрібно зосередити всю організаційну роботу системи публічної влади і громадян, які є суб'єктами демократії нової громади. Автори окреслили проблеми наступних досліджень: нові ідеї Марка Е. Генсона з моніторингу та організації змін, перерозподілу повноважень між центром та регіонами, новими механізмами управління комунальними об'єктами та територіями, співпраці з недержавними суб'єктами громади.

Список використаних джерел:

1. Генсон Марк Е. Керування освітою та організаційна поведінка / Пер. з англ. Х. Протців. Львів : Літопис, 2002. 384 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
3. Генрі Фейол Теорії. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Henri_Fayol.

References:

1. Henson Mark E. (2002). Keruvannia osvitoiu ta orhanizatsiina povedinka. [Educational management and organizational behavior], Per. z anhl. Kh. Protsiv, Lviv : Litopys, 384 p. [in Ukrainian].
2. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (2001). [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian] Uklad. i holov. red. V.T. Busel, Kyiv : Irpin: VTF "Perun", 1440 p. [in Ukrainian].
3. Henri Feiol (2007). Teorii [Theories]. Official site. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Henri_Fayol [in Ukrainian].

К. С. Лозовська, аспірант кафедри проектного менеджменту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

КОМУНІКАЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І СУСПІЛЬСТВА

У статті визначено, що для реалізації стратегій та програм соціально-економічного розвитку територіальних громад мають бути забезпечені стратегічне планування комунікаційної діяльності та розроблення комунікаційних стратегій. Місцеве самоврядування є своєрідним комунікаційним майданчиком взаємовідносин між громадянським суспільством і державою, тому формування довіри громадянами до органів публічної влади напряду залежить від того, наскільки ефективно працюють і взаємодіють органи місцевого самоврядування з населенням.

Визначено, що комунікаційна стратегія органу місцевого самоврядування – це організована, планова, націлена на підтримку довгострокових стратегічних цілей розвитку територіальної громади діяльність в інформаційно-комунікаційному просторі, яка має бути задокументованою у вигляді плану дії. Мета комунікації органу місцевого самоврядування полягає в мобілізації підтримки реалізації стратегії громадськістю та основними групами заінтересованих сторін для успішного виконання її цілей і завдань. Встановлено, що розробка і реалізація комунікаційних стратегій має не тільки забезпечуватися фахівцями з комунікацій, а й бути під керівництвом голови місцевої ради.

На підставі узагальнення зарубіжного досвіду про процес стратегічного планування у сфері комунікацій встановлено, що процес розробки комунікаційних стратегій має складатися з 5 етапів: аналіз (ситуації, аудиторії та комунікації); стратегічний дизайн (комунікаційні цілі, вибір каналу, плану реалізації та плану моніторингу й оцінки); розробка та тестування; впровадження та моніторинг; оцінка та планування.

Встановлено, що за результатами стратегії має бути сформовано комунікаційну матрицю за такими параметрами: цільова аудиторія; стратегічне завдання та очікувана зміна поведінки; ключові повідомлення (меседжі); інформаційний продукт / матеріали для обґрунтування; інформаційні приводи; канали комунікації; оцінка / зворотний зв'язок.

Перспективами подальших наукових досліджень визначено обґрунтування комунікаційної інфраструктури місцевого самоврядування, що є важливою умовою для реалізації комунікаційних стратегій.

Ключові слова: комунікаційні стратегії органу місцевого самоврядування, комунікаційна матриця, комунікаційний потенціал місцевого самоврядування, довіра до влади.

K. S. Lozovska. Communication strategies as an instrument for establishing effective interaction of local self-government and society

The article determines that strategic planning of communication activities and development of communication strategies must be provided for the implementation of strategies and programs for socio-economic development of territorial communities. Local self-government is a kind of communication platform of relations between civil society and the state, so the formation of citizens' trust in public authorities directly depends on how effectively local self-government bodies work with and interact with the population.

It is determined that the communication strategy of the local government is an organized, planned, aimed at supporting the long-term strategic goals of development of the territorial community activities in the information and communication space, which should be documented in the form of an action plan. The goal of communication with the local government is to mobilize support for the implementation of the strategy by the

public and the main stakeholder groups for the successful fulfillment of its goals and objectives. It is established that the development and implementation of communication strategies should be provided not only by communication specialists, but also under the guidance of the chairman of the local council.

Strategic planning in the sphere of communication at the local level involves the following management decisions: defining strategic communication goals; identification of priority public groups as well as expected response; coordination of priority channels and methods of communication; financial provision.

Based on the generalization of foreign experience on the strategic planning process in the field of communications, it is established that the process of developing communication strategies should consist of 5 stages: analysis (situations, audiences and communications); strategic design (communication goals, channel selection, implementation plan and monitoring and evaluation plan); development and testing; implementation and monitoring; assessment and planning. Additional components of communication strategies are the PR-press plan, the crisis communication plan and the Digital strategy.

It is established that according to the results of the strategy, a communication matrix should be formed according to the following parameters: target audience; strategic task and expected change in behavior; key messages (messages); information product / substantiation materials; newsbreak; communication channels; rating / feedback.

Prospects for further research determine the rationale of the communication infrastructure of local government, which is an important prerequisite for the implementation of communication strategies.

Key words: communication strategies of the local self-government body, communication matrix, communication potential of local self-government, trust in authorities.

Постановка проблеми. Важливу роль у процесі досягнення стратегічних цілей розвитку територіальної громади, а саме реалізації програм соціально-економічного розвитку, відіграє якісна цілеспрямована та ефективна комунікація органів місцевого самоврядування з цільовими аудиторіями. Для досягнення визначених стратегіями і програмами цілей має бути сплановано комунікаційний процес, що передбачає узгодження позицій органу влади і територіальної спільноти. Ця потреба особливо актуалізується на місцевому рівні, де влада максимально наближена до громадянина, що передбачено реформою децентралізації, а запит на отримання якісної та своєчасної інформації про її діяльність є об'єктивним правом кожного члена територіальної громади.

Європейською хартією місцевого самоврядування визначені право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ в інтересах місцевого самоврядування [5]. Громадяни мають право на участь в управлінні державними справами, що передбачає найтісніший контакт з органами місцевого самоврядування та є одним із демократичних принципів врядування і підґрунтям демократичного політичного режиму. Саме на цьому рівні відбувається тісна взаємодія влади та громадськості, що потребує налагодженого комунікаційного процесу з метою консенсусу, вибору оптимальних шляхів розвитку тощо. Активна роль у цьому процесі покладається на органи місцевого самоврядування, які мають залучати до процесу прийняття важливих управлінських рішень представників територіальних громад, вчасно інформувати та вивчати і враховувати громадську думку в управлінській діяльності. Тобто місцеве самоврядування є своєрідним комунікаційним майданчиком взаємовідносин між громадянським суспільством і державою. Формування довіри громадянами до органів публічної влади і держави загалом напряму залежить від того, наскільки ефективно працюють і взаємодіють органи місцевого самоврядування з населенням. Тому має бути запропоновано практичний інструмент комунікаційної взаємодії органів публічної влади і громадськості на місцевому рівні, що сприятиме формуванню дієздатності територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема комунікаційної взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальних громад є доволі дослідженою у галузі публічного управління. Є низка наукових досліджень, де розглядаються питання розвитку комунікацій: як

способу вирішення проблем на місцевому рівні, в реалізації компетенцій органами місцевого самоврядування, в аспекті взаємодії влади і громадян тощо. Зазначені питання було досліджено у працях Г. Дзяна і М. Андріїва [4], Н. Карпчук [6], Н. Кокора [8], Д. Коника [9], О. Михайловської [10], О. Руденка, Л. Усаченко [11], С. Штурхецький [11; 14–15] та ін., де також було започатковано науковий дискурс щодо необхідності запровадження такого виду стратегічного планування, як комунікаційні стратегії, однак не було запропоновано підходи до розробки та її складових компонентів.

Метою статті є теоретичне обґрунтування процесу розробки комунікаційних стратегій, основних етапів та складових компонентів, що дасть змогу органам місцевого самоврядування уніфікувати комунікаційний процес та покращити взаємодію з територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу. З огляду на відсутність стратегічного планування в публічних комунікаціях комунікаційним стратегіям відводиться роль стратегічних планів із налагодження взаємодії органів влади і суспільства, який передбачає застосування дієвого підходу до планування дій в інформаційно-комунікаційному просторі у процесі досягнення визначених стратегічних цілей розвитку територіальної громади. Вони мають виконувати супровідну комунікаційну роль у реалізації програм соціально-економічного розвитку територіальних одиниць через стратегічне планування, впровадження місцевих соціальних і культурних програм. Вони є практичним інструментом у залученні інвестицій, створенні привабливого іміджу відповідних територій, розвитку рекреаційного і туристичного потенціалу, співпраці з бізнесом тощо [15, с. 274].

На цьому також наголошує Д. Коник, зазначаючи, що розробка і реалізація комунікаційної стратегії дасть змогу органу місцевого самоврядування: забезпечити вчасне поширення доступної та достовірної інформації щодо відповідної тематики; сприяти впровадженню практик та поведінки представників цільових аудиторій, які є пріоритетними для органу влади; забезпечити ефективну комунікацію з усіма стейкхолдерами, у тому числі і пріоритетними цільовими аудиторіями; використати для ефективної комунікації весь наявний потенціал органу місцевого самоврядування та його партнерів; якнайширше використати в комунікаційній роботі методи двосторонньої комунікації [9, с. 49], а також пришвидшити процес реформування, управління змінами та перейти від моделі «інформування» до моделі «комуніціювання», тобто ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою, шляхом таргетизації останніх у цільові аудиторії. Важливим аспектом ефективного комунікаційного процесу на місцевому рівні є цілеспрямована інформаційна взаємодія з окремими групами територіальної спільноти, що об'єднуються на підставі спільності цінностей, проблем та ставлення до конкретної ситуації.

Комунікаційна стратегія – це документ, який має бути розробленим після ухвалення відповідної стратегії чи програми соціально-економічного розвитку окремої галузі чи території. Призначення комунікаційних стратегій – планування дій органу місцевого самоврядування в інформаційному просторі з метою донесення до цільових аудиторій – як територіальної громади, так і інших визначених груп осіб (загальнодержавного та навіть міжнародного рівня) – повідомлень про місію та стратегічні цілі.

Також варто зазначити, що у вітчизняному науковому дискурсі є певні розбіжності в термінологічному полі щодо визначення понять «комунікаційна стратегія» і «комунікативна стратегія», що пояснюється не розведенням понять «комунікаційний» і «комунікативний», хоча в обох випадках результатом комунікації є вплив на реципієнта та обмін інформацією, інформаційна взаємодія. Комунікативний – стосується мовця, мовлення та спілкування (живої істоти), а комунікаційний – стосується способу передавання, транслявання інформації, вироблення та передача окремих інформаційних продуктів.

Наприклад, І. Борисова комунікативну стратегію визначає як спосіб організації мовленнєвої поведінки відповідно до задуму комунікантів. У ширшому розумінні, на її думку, комунікативна стратегія – це надзадача мовлення, що диктується практичними цілями мовця, спосіб реалізації задуму, що передбачає відбір фактів та їх подання у певному висвітленні з метою впливу на інтелектуальну, вольову та емоційну сферу адресата [2, с. 85]. Такого ж підходу дотримується Ф. Бацевич, який зазначає, що стратегія мовленнєвого спілкування, або комунікативна стратегія, – оптимальна реалізація інтенцій мовця щодо досягнення конкретної мети спілкування, тобто контроль і вибір дієвих ходів спілкування і гнучкої їх видозміни в конкретній ситуації [1, с. 133]. Т.А. ван Дейк характеризує комунікативну стратегію як ознаку когнітивних планів, які є загальною організацією певної послідовності комунікативних дій і включають ціль або цілі взаємодії, реалізація яких передбачає кілька способів, вибір яких регулюється комунікативною стратегією [3, с. 272]. На думку Є. Ключова, мовленнєва стратегія – це сукупність запланованих мовцем і реалізованих у комунікативному акті теоретичних ходів, спрямованих на досягнення комунікативної цілі [7, с. 18].

За О. Іссерсом, комунікативна стратегія – це розроблені відповідно до цілі взаємодії правила, оргресурси і послідовність комунікативних дій, яких дотримується учасник комунікації. Комунікативні стратегії поділяють на інструментальні і функціональні. До функціональних він зараховує соціально-прагматичну комунікативну стратегію, спрямовану на формування заінтересованості суб'єктів у подальшій взаємодії, тобто суб'єкти комунікації будь-якого типу прагнуть до розвитку відносин [12, с. 177]. Такий поділ дав змогу визначити, що функціональний вид комунікативних стратегій є стратегіями комунікаційними, тобто такими, що передбачають використання ресурсної (технічної та часової) складової частини передавання певної інформації, тобто вибудовування довготривалої інформаційної взаємодії суб'єкта в різних ситуаціях із різними учасниками за допомогою різних інструментів та комунікаційних каналів.

Комунікаційна стратегія органу місцевого самоврядування – це організована, планова, націлена на підтримку довгострокових стратегічних цілей розвитку територіальної громади діяльність в інформаційно-комунікаційному просторі, яка має бути задокументованою у вигляді плану дій. Стратегічною метою комунікацій є встановлення довіри між органом місцевого самоврядування і його цільовими аудиторіями (стейкхолдерами), які є важливими та здатними впливати на його діяльність. В основу комунікаційних стратегій закладаються кінцева мета, прогнозоване бажане, уявлення про результат, який має бути досягнутий спільними зусиллями. Такими цілями, на думку С. Штурхецького, в місцевому самоврядуванні можуть бути місцеві виборчі кампанії, залучення інвестицій, розвиток бізнесу, активізація громадської участі у прийнятті рішень тощо [14, с. 281]. У цьому разі йдеться, швидше, про цілі комунікацій тактичного рівня, які автор називає ситуаціями, і такі цілі можуть бути покладені в основу загальної комунікаційної стратегії відповідного органу місцевого самоврядування, адже основна мета комунікацій стратегічного рівня – раціональне та ефективне використання комунікаційних можливостей та потенціалу в досягненні стратегічних цілей, що визначені стратегією соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Комунікаційна стратегія органу місцевого самоврядування – це орієнтований на заінтересовані сторони та громадськість підхід сприяння добровільним змінам знань, ставлення та діяльності територіальної громади до запропонованих змін, що, зрештою, сприятиме досягненню цілей і завдань стратегії соціально-економічного розвитку. Стратегічна мета комунікації органу місцевого самоврядування полягає в мобілізації підтримки реалізації стратегії громадськістю та основними групами заінтересованих сторін для успішного виконання її цілей і завдань. Тому головне завдання для органу місцевого самоврядування полягає у чіткій ідентифікації цільових аудиторій, які мають бути відображені в комунікаційній стратегії, їхня

таргетизація має відбуватись на підставі різноманітних соціокультурних, вікових, освітніх, ціннісних, поведінкових та інших чинників, які беруться до уваги під час розробки ключових повідомлень.

У зв'язку з реформою децентралізації деякі об'єднані адміністративно-територіальні одиниці розробляють комунікаційні стратегії, однак це, швидше, виняток із правил, ніж обов'язкова умова забезпечення стратегічного планування комунікаційної діяльності. Це пояснюється відсутністю єдиного методологічного підходу до їх розробки та помилковим твердженням, що реалізація комунікаційних стратегій – це завдання винятково фахівців чи підрозділів із комунікацій. Стратегічне планування у сфері комунікацій має бути під керівництвом голови місцевої ради, адже воно передбачає прийняття таких управлінських рішень: визначення стратегічних комунікаційних цілей; ідентифікація пріоритетних груп громадськості (цільові аудиторії), а також очікувана реакція кожної з них на повідомлення, які передаватимуться органом місцевого самоврядування; узгодження пріоритетних каналів та методів комунікації; фінансове забезпечення.

У такому разі звернемося до міжнародного досвіду у сфері реалізації комунікаційної політики та стратегічного планування у сфері комунікацій, де таку політику визначено інструментальним засобом, що забезпечує ідентичність, інтеграцію, повагу та демократію, сприяє покращенню розуміння громадян, що впливає на вдосконалення діяльності публічних інститутів і політики [17; 16]. В основу комунікаційних стратегій і ключових повідомлень, адресованих цільовим аудиторіям, покладено такі принципи, на яких ґрунтується комунікаційна політика ЄС: право на інформацію та свобода висловлювань; інклюзивність, яка передбачає, що усі громадяни мають право отримувати інформацію, що становить громадський інтерес, у доступній для сприйняття формі та різноманітними каналами; усім має надаватись допомога з розвитку навичок доступу та використання інформації; різноманітність – повага до усіх точок зору усіх громадян протягом публічних обговорень; усі мають право брати участь у висловленні точок зору, бути почутим та вступати в діалог із тими, хто приймає рішення [18].

Основні етапи розробки і реалізації комунікаційної стратегії було детально розроблено координаційною групою з питань програми ЮНІСЕФ у «Положенні написання комунікаційної стратегії програм розвитку», яке було розроблено як практичний посібник для фахівців із розвитку для керівництва процесом написання комунікаційної стратегії програми чи проекту, яка підтримує таку програму задля досягнення визначених цілей, особливо соціальних чи поведінкових [19]. Процес розробки має містити 5 етапів:

- 1) аналіз (ситуації, аудиторії та комунікації, тобто поведінкові характеристики учасника та аналіз каналів зв'язку);
- 2) стратегічний дизайн – комунікаційні цілі, вибір каналу, плану реалізації та плану моніторингу й оцінки;
- 3) розробка та тестування – включаючи розробку повідомлень та попереднє тестування;
- 4) впровадження та моніторинг – включаючи розбудову потенціалу;
- 5) оцінка та планування [19, с. 9].

У процесі розробки комунікаційних стратегій варто використати підхід COMBI, тобто комунікацію для впливу на поведінку, що передбачає 10 кроків для моделі планування комунікацій: 1) відповідність загальнодержавній меті; 2) результати – це цілі поведінки, що очікуються державою; 3) проведення ситуаційного аналізу точного поведінкового результату. Це комплекс аналізів, що передбачають поточну ситуацію, комунікаційний потенціал, SWOT-аналіз, очікування споживачів, вартість, зручність, позиціонування, конкурентів, ситуацію в комунікаціях (спілкуваннях), він є необхідною передумовою розробки програми; 4) загальна стратегія досягнення визначених поведінкових результатів, розробка повідомлень та його

пре-тестування; 5) план дій; 6) управління, опис структури управління реалізацією; 7) моніторинг; 8) оцінка впливу; 9) планування, яке передбачає календарний графік виконання та план реалізації; 10) бюджет [19, с. 10].

За результатами розробки комунікаційної стратегії має бути сформовано комунікаційну матрицю за такими параметрами: цільова аудиторія; стратегічне завдання та очікувана зміна поведінки; ключові повідомлення (меседжі); інформаційний продукт / матеріали для обґрунтування; інформаційні приводи; канали комунікації; оцінка / зворотний зв'язок. Така матриця є необхідною для здійснення загальної оцінки ефективності комунікації стратегії та окремих її заходів і моніторингу.

Процес розробки та реалізації комунікаційних стратегій органами місцевого самоврядування є нелінійним і може бути поділений між різними групами: оцінювання, аналіз та проектування (етап розробки); впровадження розробленого плану, моніторинг і оцінка (етап реалізації). Процес розробки має важливе значення, тому що вибудовує фундамент, на якому здійснюватиметься комунікація.

Моніторинг результатів комунікації означає проведення періодичних перевірок для визначення правильності та ефективності вжитих заходів та запланованих дій. У процесі реалізації комунікаційної стратегії за результатами проміжних моніторингових та оцінок передбачається внесення змін до стратегії. У процесі моніторингу кількість показників має бути оптимальною, вони мають бути легко здійснюваними і періодично поширюватися протягом усього життєвого циклу комунікаційної стратегії, діяльності.

Також у процесі розробки основної комунікаційної стратегії органу місцевого самоврядування передбачається розробка допоміжних: прес/PR-план, план антикризових комунікацій, Digital-стратегії [13]. Прес/PR-план визначає конкретні кроки у взаємодії зі ЗМІ: преса, радіо, телебачення тощо і має тісний зв'язок із загальною комунікаційною стратегією. План антикризових комунікацій розробляється на підставі аналізу ситуації (SWOT-аналізу) та передбачає комплекс антикризових та антиризикових заходів, коли треба швидко долати кризу/конфлікт, формується в окремий план антикризових комунікацій, який має бути включений у комунікаційну стратегію.

Характер комунікації та рівень залучення громадян до процесу прийняття рішень визначає ефективність діяльності органу місцевого самоврядування. У процесі розробки стратегічних комунікаційних планів варто враховувати, що взаємодії відбуваються не тільки по вертикалі, але й по горизонталі. Отже, для ефективної комунікації мають бути використані такі підходи: увага (наскільки розроблені повідомлення привертають увагу цільових аудиторій), ідентифікація (суб'єкта та джерела інформації), позивний інтерес, довіра (до джерела та змісту інформації), доступність (інформація має бути подана «зрозумілою» мовою), асоціативність (можливі асоціації знакової системи повідомлень), динамізм (мотивація до дій у результаті отриманого повідомлення) [6]. Такий підхід дасть змогу оцінити ефективність запланованих і реалізованих комунікаційних заходів та слугувати інструментом об'єктивного аналізу докладених комунікаційних зусиль і ресурсів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, можемо зазначити, що у процесі налагодження ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і населення має бути забезпечене стратегічне планування публічних комунікацій, практичним інструментом якого є комунікаційна стратегія. Процес розробки комунікаційних стратегій має складатися з 5 етапів: аналіз (ситуації, аудиторії та комунікації, каналів зв'язку); стратегічний дизайн (комунікаційні цілі, вибір каналу, плану реалізації та плану моніторингу й оцінки); розробка та тестування; впровадження та моніторинг; оцінка та планування. За результатами стратегії має бути сформовано комунікаційну матрицю за такими

параметрами: цільова аудиторія; стратегічне завдання та очікувана зміна поведінки; ключові повідомлення (меседжі); інформаційний продукт / матеріали для обґрунтування; інформаційні приводи; канали комунікації; оцінка / зворотний зв'язок.

Такий підхід до організації комунікаційної діяльності органом місцевого самоврядування сприятиме підвищенню довіри до їх діяльності та формуванню дієздатності територіальних громад. Перспективами подальших наукових досліджень у цьому напрямі можемо визначити наукове обґрунтування формування комунікаційної інфраструктури місцевого самоврядування, що є важливою умовою для реалізації комунікаційних стратегій.

Список використаних джерел:

1. Бацевич Ф.С. Основи комунікативної лінгвістики : підручник. 2-ге вид., доп. Київ : ВЦ "Академія", 2009. 264 с.
2. Борисова И.Н. Категория цели и аспекты текстового анализа. Жанры речи. Саратов : Колледж, 1999. Вып. 2. С. 82–90.
3. Дейк ван Т.А. Язык. Познание. Коммуникация / пер. с англ. В.И. Герасимова. Москва : Прогресс, 1989. 386 с.
4. Дзян Г., Андрієв М. Роль комунікацій в реалізації компетенцій органів публічної влади. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 72–79.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: офіційний переклад : від 01.01.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Карпчук Н.П. Оцінка ефективності комунікаційних заходів: досвід ЄС. *Міжнародні відносини Серія «Політичні науки»* (спецвипуск). 2017. № 17. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3339
7. Ключев Е. Речевая коммуникация : учебное пособие для университетов и вузов. Москва : Изд-во Приор, 1998. 394 с.
8. Кокора Н.В. Інформаційно-комунікаційні особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю: регіональний аспект. Аналітична записка / НІСД. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/978/>
9. Коник Д. Стратегічні комунікації: посібник для державних службовців. Київ : ТОВ "ОБНОВА КОМПАНІ", 2016. 256 с.
10. Михайловська О.В. Деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1 (5). С. 56–63.
11. Руденко О.М., Усаченко Л.М., Штурхецький С.В. Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні : навч. посібник. Київ : ТОВ "НВП "Інтерсервіс", 2013. 122 с.
12. Соціологічна енциклопедія / укладач В. Городяненко. Київ : Академвидав, 2008. 364 с.
13. Формування комунікаційної стратегії: поетапна інструкція з прикладами / Громадський простір, 2017. URL: <https://www.prostir.ua/?kb=rozvytok-komunikatsijnoji-stratehiji-poetapna-instruktsiya-rozrobky-komunikatsijnoji-stratehiji-dlya-vashoji-orhanizatsiji-iz-vpravamyta-korysnymu-posylannuamu>.
14. Штурхецький С.В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні : монографія. Рівне : ТОВ "Овід", 2011 р. 148 с.
15. Штурхецький С.В. Розвиток комунікативних стратегій в місцевому самоврядуванні України. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. № 1. С. 269–283.
16. Communication Strategies. URL: <http://www.epa.gov/superfund/community/pdfs/toolkit/comstrats.pdf>
17. Hancock A. Communication Planning for Development. France : UNESCO, 1981. 198 p.

18. White Paper on a European Communication Policy. URL: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf

19. Writing a communication strategy for development programmes. A guideline for programme managers and communication officers. UNISEF, 2008. 76 p.

References:

1. Bratsevych F. (2009) *Osnovy komunikatyvnoi lingvistyky* [Fundamentals of Communicative Linguistics]. Tutorial, Press Akademiya. Kyiv, 264 p. [Ukraine]
2. Borysova I. (1999) Kategoriya tseli i aspekty tekstovogo analiza. Jhanry rechi [Category goals and aspects of text analysis. Speech genres]. Tutorial, Press Kolledj, Saratov. P. 82–90 [Russia]
3. Deyk van T.A. Yazyk. (1989) Poznanie. Kommunikatsii [Cognition. Communication] / translated from english V.I. Gerasinova, Press Progress, Moskva, 386 p. [Russia]
4. Dzyan G., Andriiv M. (2018) Rol komunikatsii v realizatsii kompetentsii orhaniv publichnoi vlady [The role of communications in the exercise of competences of public authorities]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* [Public administration effectiveness]. Chap. 1. Pp. 72–79 [Ukraine]
5. Evropeyska khartiya mistsevoogo samovryaduvanna (1998). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Karpchuk N. (2017) Otsinka efektyvnosti komunikatsiynykh zakhodiv: dosvid ES [Assessing the effectiveness of communication activities: EU experience]. *Mijhnarodni vidnosyny Seriya "Politychni nauky"* [International Relations Political Science Series]. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3339
7. Klyuev E. (1998) Rechevaya kommunikatsiya [Voice Communication]. Tutorial, Press Prior, Moskva. 394 p. [Russia]
8. Kokora N. Informatsiyno-kommunikatsiyni osoblyvosti vzaemodii organiv mistsevoogo samovryaduvannya z gromadskisty. Analychna zapyska [Information and communication features of interaction of local self-government bodies with the public: regional aspect. Analytical note]. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/978/>
9. Konyk D. (2016) Strategichni komunikatsiyni [Strategic communications], Tutorial, Press OBNOVA KOMPANI. Kyiv, 256 p. [Ukraine]
10. Mykhaylovska O. (2016) *Deyaki aspekty komunikatyvnoi vzaemodii organiv mistsevoogo samovryaduvannya ta gromadskosti* [Some aspects of communicative interaction between local governments and the public]. *Naukovyy visnyk Polissya* [Polesie Scientific Bulletin]. Vol 1 (5). Pp. 56–63. [Ukraine]
11. Pudemko O., Esachenko, L., Shturhetskyy S. (2013) *Komunikatyvnyy protses u mistsevomu samovryaduvanni* [Communicative process in local self-government], Tutorial, Press Inter-servis, Kyiv. 122 p. [Ukraine]
12. Sotsiologichna entsyklopediya [Sociological encyclopedia] / Edited by V. Gorodyanenko (2008). Press Akademvydav, Kyiv, 364 p. [Ukraine]
13. Formuvannya komunikatsiynoi strategii: poetapna instruktsiya; Gromads'kyi prostir [Formation of communication strategy: step-by-step instruction with examples; Public space] (2017). URL: <https://www.prostir.ua/?kb=rozvytok-kommunikatsijnoji-stratehiji-poetapna-instruktsiya-rozrobky-kommunikatsijnoji-stratehiji-dlya-vashoji-orhanizatsiji-iz-vpravamy-ta-korysnymy-posylannamy> [Ukraine]
14. Shturhetskyy S. (2011) Komunikatyvnyy potentsial mistsevoogo samovryaduvannya [Communicative potential of local self-government in Ukraine]. Monograph, Press Ovid, Rivne, 148 p. [Ukraine]
15. Shturhetskyy S. (2013) Rozvytok komunikatyvnykh stratehii v mistsevomu samovryaduvanni Ukrainy. Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia [Development

of communication strategies in local self-government of Ukraine. State and municipal scientific research]. Vol 1. Pp. 269–283 [Ukraine]

16. Communication Strategies. URL: <http://www.epa.gov/superfund/community/pdfs/toolkit/comstrats.pdf>

17. Hancock A. Communication Planning for Development. France : UNESCO, 1981. 198 p.

18. White Paper on a European Communication Policy. URL: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf

19. Writing a communication strategy for development programmes. A guideline for programme managers and communication officers. UNISEF, 2008. 76 p.



УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-211-217>

М. М. Стадник, доктор філософських наук,
професор, професор кафедри публічної політики
та політичної аналітики Національної академії
державного управління при Президентові України
В. П. Удовиченко, доктор економічних наук,
професор, професор кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка
В. В. Павлюк, кандидат наук з державного
управління, доцент, доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

АКТИВІЗАЦІЯ МОЛОДІЖНОГО ЛІДЕРСТВА В НОВОУТВОРЕНИХ ГРОМАДАХ

Питання ролі молоді у процесах децентралізації є одним із головних для молодіжної політики України. Завдяки реформі децентралізації молодь у громаді повинна отримати можливості для самореалізації та шанс зробити особистий внесок у розвиток своєї території. Тому завданням представників державної влади й місцевого самоврядування повинно стати створення в громаді умов, у яких молоде покоління відчуло б свої реальні можливості та побачило б їх реалізацію на практиці через успішні приклади. Метою дослідження є аналіз тенденцій державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації та пошук інструментів, що стануть дієвими для активізації участі молоді в житті об'єднаної громади. Велику роль у вирішенні зазначеної проблеми повинні відігравати молодіжні центри (простори), і, перш за все, через сприяння молоді щодо опанування лідерських компетентностей. Загалом, значуще залучення молоді, якому сприяє молодіжне лідерство, слід виділити як ключовий механізм для позитивного розвитку молоді в громадах. Ключові концепції, пов'язані з позитивним розвитком, передбачають таке: заснований на сильних сторонах підхід до розширення прав і можливостей для залучення молоді; нарощування потенціалу і позитивних результатів для молоді та молодіжних центрів; орієнтовані на молодь спільні дослідження, які сприяють просуванню цих позитивних результатів.

© М. М. Стадник, В. П. Удовиченко, В. В. Павлюк, 2019

Особливим пріоритетом молодіжної політики в Україні повинен стати розвиток мережі молодіжних центрів і просторів європейського зразка, які за своєю суттю є осередками практичної роботи з молоддю щодо формування її лідерських компетентностей.

Серед пріоритетних завдань на рівні громад слід виділити такі: використання малозайнятих об'єктів державної та комунальної власності для роботи з молоддю; стимулювання наявних закладів формальної освіти щодо організації роботи з молоддю у позанавчальний час і впровадження лідерських компетентностей у чинні освітні програми; сприяння розвитку мережі відкритої роботи з молоддю, враховуючи як географічний аспект території, так і різноманіття заходів.

Ключові слова: *молодь, молодіжна політика, молодіжні центри, лідерські компетентності, децентралізація, громада.*

M. M. Stadnyk, V. P. Udovichenko, V. V. Pavliuk. Activating youth leadership in established communities

The question of the role of youth in the process of decentralization is one of the main youth policies for Ukraine. Through decentralization reform, youth in the community should be given opportunities for self-fulfillment and a chance to make a personal contribution to the development of their territory. A sociological survey "Youth of Ukraine – 2017" has identified a problem that has to do with youth participation in decentralization processes. However, the Youth and Community: Changes for the Future, developed under the USAID PULSE Project, implemented by the Ukrainian Association of Cities with the support of the US Agency for International Development, can see positive developments in engaging youth in community work. Goal of this study is to analyze the trends of the state youth policy in Ukraine in terms of decentralization and search for tools that will be effective for enhancing youth participation in unified community. Youth centers have a major role to play in addressing this problem (spaces) and above all, through the promotion of leadership skills by young people.

Key concepts related to positive development include the following: a strengths-based approach to empowering young people; capacity building and positive results youth and youth agencies; youth-focused collaborative research that promotes these positive outcomes.

A particular priority of youth policy in Ukraine should be the development of a network of European centers of youth and spaces, which are, in their essence, centers of practical work with young people.

Among the priorities at the community level are the following: use of low-income state and communal property for youth work; stimulation of existing formal education institutions for organizing youth work after school hours and introducing leadership competencies in existing educational programs; promoting the development of an open youth work network, taking into account both the geographical aspect of the territory and the variety of activities.

Key words: youth, youth policy, youth centers, leadership competencies, decentralization, community.

Постановка проблеми. Питання ролі молоді у процесах децентралізації є одним із головних для молодіжної політики України. Завдяки реформі децентралізації молодь у громаді повинна отримати можливості для самореалізації та шанс зробити особистий внесок у розвиток своєї території. Тому завданням представників державної влади й місцевого самоврядування повинно стати створення в громаді умов, у яких молоде покоління відчуло б свої реальні можливості та побачило б їх реалізацію на практиці через успішні приклади. Велике значення має формування ефективної моделі молодіжної роботи на місцевому рівні, яка б дала можливість молодій людині для розвитку та реалізації себе і, головне, бачення себе в майбутньому громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціологічне дослідження «Молодь України – 2017» [1] виявило проблему, яка пов'язана з участю молоді у процесах децентралізації. Проте у виданні «Молодь і громада: зміни заради майбутнього» [2], розробленому у межах Проекту USAID ПУЛЬС, який Асоціація міст України реалізує за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку, можна побачити позитивні зрушення щодо залучення молоді до роботи в громадах.

Велику роль у вирішенні зазначеної проблеми повинні відігравати молодіжні центри (простори), і, перш за все, через сприяння молоді щодо опанування лідерських компетентно-

стей. Ми розділяємо бачення Корлісс Бін, Меган Харлоу й Тані Форнеріс [3] щодо помилкового перенесення досвіду дорослого лідерства на практику лідерства у молодіжному середовищі. В літературі є прогалина щодо досвіду лідерства серед школярів і молодих людей. Молоді люди відчують свою першу формальну організацію в школі, і з цього критичного періоду мають розроблятися моделі лідерства. Для підтвердження зазначених ідей у дослідженні Корлісс Бін, Меган Харлоу й Тані Форнеріс проведено огляд програм розвитку лідерства для молодих людей з 2003 по 2015 роки з використанням електронних баз даних: Scopus, PubMed і Science direct.

Міністерством молоді та спорту України разом із представниками державного та громадського секторів, місцевого самоврядування, експертами, молодіжними лідерами розроблено модель реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації. Ця модель формує новий підхід, що враховує кращі зарубіжні практики – від «роботи з молоддю» до «молодіжної участі». Вони ґрунтуються на міжсекторальній взаємодії і враховують територіальні особливості молодіжної роботи відповідно до конкретних потреб молоді [4].

Теоретичними засадами підходів до лідерського виховання та соціалізації молоді стали праці таких вітчизняних учених, як: Є. Бистрицький, О. Вінніков, О. Головенько, В. Кравченко, І. Кресіна, М. Михальченко, О. Палій, М. Пашков, В. Ребкало, Ф. Рудич, В. Скуратівський, А. Ткачук, М. Шевченко та інші. У контексті досліджуваної проблеми громадські організації виступають одним із головних соціальних інститутів соціалізації особистості й соціальним регулятором відносин молоді й суспільства, проте не слід недооцінювати значення формальної освіти. Останні дослідження, пов'язані з розвитком лідерських, патріотичних якостей молоді та її соціалізації, в межах формальної освіти проведені І. Парубчак, В. Ярошович, А. Губченко, А. Хмировою [5–7]. Водночас питання щодо використання конкретних форм реалізації молодіжної політики на рівні громади залишаються відкритими як у науковому, так і в практичному аспектах.

Мета статті – проаналізувати тенденції державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації та віднайти інструменти, що стануть дієвими для активізації участі молоді в житті об'єднаної громади.

Виклад основного матеріалу. На розвиток молодіжної політики в умовах децентралізації спрямована програма USAID «DOBRE». Тут також доречно згадати глобальний проєкт ЮНІСЕФ – U-Report. Це – міжнародний молодіжний проєкт Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), який через SMS та онлайн-опитування з'ясовує ставлення молоді до різних аспектів суспільного життя, тобто U-Report можна розглядати як інструмент, завдяки якому молодь може впливати на те, що для неї важливо. Одним із пріоритетів впровадження молодіжної політики на рівні громади є створення та забезпечення діяльності молодіжних центрів. Проте, згідно з даними U-Report, лише 1,3 % молоді в Україні входить до молодіжних організацій, а 5,5 % – відвідують молодіжні заходи, 34,5 % – знають про діяльність молодіжних організацій, але не хочуть долучитися до їхньої роботи, 50 % – не знають про існування молодіжних громадських організацій і про їхню діяльність. Водночас, за даними вищезгаданого Проєкту USAID ПУЛЬС, у виданні «Молодь і громада: зміни заради майбутнього» [8] можна побачити позитивні зрушення щодо залучення молоді до роботи в громадах, зокрема:

– «Школа місцевого самоврядування» (м. Житомир) – це ексклюзивна програма, яка діє в Житомирі з 2001 року і зарекомендувала себе як одна з найактуальніших молодіжних програм. Діяльність школи спрямована на підвищення рівня активності молоді у громадському житті міста і формуванні дієвої молодіжної політики, надання можливості талановитій молоді реалізувати себе, зокрема у ролі муніципального службовця;

– «День дублера» (м. Гола Пристань, Херсонська область) – у міській раді учнівська молодь на власному досвіді знайомиться із процесом забезпечення життєдіяльності міста, бере участь у прийнятті управлінських рішень;

– Конкурс «Якби я був мером міста Городища» (м. Городище, Черкаська область), «Один день з мером» (м. Тернівка, Дніпропетровська область), «Один робочий день з мером» (Бобринецька ОТГ, Кіровоградська область) – це заходи, під час яких представники органів місцевого самоврядування проводять систематичні зустрічі з молоддю громади, під час яких обговорюються реформи в освіті, медицині, а також децентралізація.

– «Муніципальна школа» (м. Маріуполь, Донецька область) – для студентів 4–5 курсів, випускників вищих навчальних закладів та активної молоді до 35 років.

Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівнях спирається на те, що активна участь молодих людей у процесі ухвалення рішень і діяльності на місцевому і регіональному рівнях має велике значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство [9].

Тут доречно згадати Роджера Харта, який пропонує модель залучення молоді [10], що передбачає такі сходинки:

1. Маніпуляція – коли молодих людей запрошують узяти участь у проєкті, але вони ніяк не впливають на прийняття рішення.

2. Молодь бере участь у проєкті як група, що має менші права. Вона не грає жодної вагомості ролі, окрім формальної присутності.

3. Символічне залучення (токенізм) – коли ролі в межах проєкту розподіляють між молодими людьми, але вони ніяк не впливають на прийняття рішень.

4. Проєкт доручають молодим людям, проте ним керують дорослі, а молодих людей запрошують виконати ролі або завдання в межах проєкту.

5. Дорослі керують проєктами, молоді люди висловлюють поради та пропозиції, а їх інформують про те, як такі пропозиції сприяють прийняттю остаточних рішень і досягненню мети.

6. Ініціатива проєкту виходить від дорослих, але молоді люди запрошуються як рівнозначні партнери, аби разом із дорослими приймати рішення й розподіляти обов'язки з їх виконання.

7. Проєктами керують молоді люди, можуть запрошуватися дорослі, щоб забезпечити необхідну підтримку, але проєкт може бути виконаний і без їх втручання.

8. Спільне прийняття рішення.

Загалом, значуще залучення молоді, якому сприяє молодіжне лідерство, слід виділити як ключовий механізм для позитивного розвитку молоді в громадах. Ключові концепції, пов'язані з позитивним розвитком, передбачають таке:

– заснований на сильних сторонах підхід до розширення прав і можливостей для залучення молоді;

– нарощування потенціалу і позитивних результатів для молоді та молодіжних центрів;

– орієнтовані на молоді спільні дослідження, які сприяють просуванню позитивних результатів (наприклад, шанування голосу молоді: «молодіжний процес знизу вгору», спільне навчання та командна робота).

По-друге, слід визначити ключові принципи, пов'язані з дотриманням соціальної справедливості:

– активізація голосу молоді для соціальних (системних) змін, що розглядає молоді як со-дослідника і «водія» дослідження.

– просування досліджень у дії – передача знань і практичне застосування.

Протягом останніх 10–20 років лідери розвиваються в більш ранньому віці, й цей процес набирає обертів, про що свідчить впровадження програм лідерства для студентів університетів [11], зокрема у Київському університеті імені Бориса Грінченка, де спільно з міжнародною організацією «Co-Serve International» здійснено впровадження програми з розвитку лідерства-служіння для студентів [12]. Вона складається з чотирьох етапів і спрямована на ознайомлення учасників з основними принципами лідерства-служіння, а також із тим – що є більш важливим – як вони можуть використовувати ці знання та уміння в щоденному житті. Нині дисципліна «Лідерство-служіння» входить до складу освітніх програм усіх спеціальностей зазначеного університету, її завданнями є такі: вироблення мотивації та прагнення до лідерства; формування лідерського світогляду; формування небайдужої, активної позиції у вирішенні проблем як особистого життя, так і у суспільній сфері діяльності; сприяння формуванню оптимістичного сприйняття навколишнього середовища, стійкості у стресових і кризових ситуаціях; створення й закріплення позитивного досвіду лідерської поведінки та взаємодії з послідовниками; розвивати у студентів інтелект, творчі якості, здатність до науково-дослідницької та інноваційної діяльності. І результати роботи цієї програми ми спостерігаємо в реальній активізації участі студентів-грінченківців у волонтерській діяльності, соціальних проєктах та співпраці з Міністерством молоді та спорту України.

Одним із ключових чинників процесу сприяння ефективному залученню молоді та досягнення позитивних результатів є створення відповідного соціального простору. Тому особливим пріоритетом молодіжної політики в Україні має стати розвиток мережі молодіжних центрів і просторів європейського зразка, які за своєю суттю є осередками практичної роботи з молоддю.

Сьогодні в Україні вже діє кількасот молодіжних центрів і просторів різної форми власності, зокрема утворених на базі закладів освіти, культури, спорту. Такі молодіжні хаби, платформи та коворкінги успішно працюють у більшості обласних центрів України, а також активно розвиваються в маленьких містах і селах України. Найкращі приклади таких осередків роботи з молоддю демонструють Молодіжний центр Нововолинська «Нові крила», Мережа молодіжних центрів «Нове покоління», Молодіжний центр Дніпропетровщини, Житомирський міський культурно-спортивний центр, Молодіжні центри Донеччини, Хаб «Космодром» (Червоноград), Молодіжний центр Волині, Молодіжний центр «Кузня української інтелігенції» (Дніпро) та інші.

Нині напрацьовано законодавче забезпечення для розвитку молодіжних центрів в Україні. Зокрема, внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо підтримки діяльності таких центрів, прийнято Типове положення про молодіжний центр і затверджено Національний знак якості для молодіжних центрів, що містить широкий набір європейських критеріїв якості надання послуг, до яких мають прагнути центри у своїй роботі. Кадрова підтримка роботи зазначених центрів забезпечується Програмою «Молодіжний працівник», реалізація якої почалася в 2014 році за підтримки Програми розвитку ООН України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Одним із ключових чинників процесу сприяння ефективному залученню молоді і досягнення позитивних результатів є створення відповідного соціального простору, що повинен забезпечуватися мережею молодіжних центрів і просторів європейського зразка, які за своєю суттю є осередками практичної роботи з молоддю щодо формування її лідерських компетентностей.

Основними принципами роботи таких молодіжних просторів мають стати такі:

- орієнтація на потреби молоді;
- вмотивований і компетентний персонал;
- налагоджена комунікація з органами влади, іншими центрами, спеціалістами;

– створення мережі та організація співпраці з іншими організаціями та соціальними структурами.

Серед пріоритетних завдань на рівні громад слід виділити такі:

– використання малозайнятих об'єктів державної та комунальної власності для роботи з молоддю;

– стимулювання наявних закладів формальної освіти щодо організації роботи з молоддю у позанавчальний час і впровадження лідерських компетентностей у чинні освітні програми;

– сприяння розвитку мережі відкритої роботи з молоддю, враховуючи як географічний аспект території, так і різноманіття заходів тощо.

Список використаних джерел:

1. Молодь України – 2017: Результати соціологічного дослідження / Н. Дмитрук, Г. Падалка, Н. Тілікіна та ін. Тернопіль : ТОВ «Терно-граф», 2017. 72 с. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/34436>.

2. Офіційний сайт Асоціації міст України. URL: <http://www.auc.org.ua>.

3. Corliss Bean, Meghan Harlow, Tanya Forneris Examining the importance of supporting youth's basic needs in one youth leadership programme: a case study exploring programme quality. *International Journal of Adolescence and Youth*. 2017. № 22:2. P. 195–209. DOI: 10.1080/02673843.2016.1152986.

4. Децентралізація дає можливості: державний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7896>.

5. Губенко А. Державне регулювання патріотичного виховання у вищих навчальних закладах. *Публічне управління та митне адміністрування*. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2016. № 2 (15). С. 49–53.

6. Хмирова А. Державне управління процесом виховання патріотизму у вищих навчальних закладах України. *Публічне управління та митне адміністрування*. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2017. № 1 (16). С. 70–76.

7. Парубчак І., Ярошович В. Актуальні проблеми державного регулювання соціалізації студентської молоді: соціально-політичний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування*. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2017. № 2 (17). С. 102–109.

8. Молодь і громада: зміни заради майбутнього. Київ, 2019. URL: <http://auc.org.ua/library>.

9. Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні. URL: http://humanrightsinukraine.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/eu_charter_ukr.pdf.

10. Hart Roger A. Children's Participation: From tokenism to citizenship. Florence : UNICEF International Children's Fund, 1992. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf.

11. Thomas Oakland, Bradd A. Falkenberg, Christopher Oakland. Assessment of Leadership in Children, Youth and Adults. *Gifted Child Quarterly*. 1996. Vol. 40. P. 138–146. DOI: 10.1177/001698629604000304.

12. Офіційний сайт Київського університету імені Бориса Грінченка. URL: <http://kubg.edu.ua/prouniversitet/vizytivka/korporatyvna-kultura-universytetu.html>.

References:

1. Dmytruk N., Padalka H., Tilikina N. et al (2017). Molod Ukrainy – 2017: Rezultaty sotsiologichnoho doslidzhennia [Youth of Ukraine – 2017: Results of a sociological survey]. Ternopil : Press Terno-graph LLC. 72 p. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/34436> [Ukraine].

2. Asotsiatsiia Mist Ukrainy [Association of Ukrainian Cities]. Official site. URL: <http://www.auc.org.ua> [Ukraine].
3. Corliss Bean, Meghan Harlow & Tanya Forneris (2017). Examining the importance of supporting youth's basic needs in one youth leadership programme: a case study exploring programme quality. *International Journal of Adolescence and Youth*. Vol. 22:2. P. 195–209. DOI: 10.1080/02673843.2016.1152986.
4. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti [Decentralization provides opportunities]. Official site. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7896> [Ukraine].
5. Gubenko A. (2016). “Derzhavne rehulivannia patriotychnoho vykhovannia u vyshchyykh navchalnykh zakladakh” [State regulation of patriotic education in higher educational establishments]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia* [Public administration and customs administration]. Vol. 2 (15). P. 49–53 [Ukraine].
6. Khmyrova A. (2017). “Derzhavne upravlinnia protsesom vykhovannia patriotyzmu u vyshchyykh navchalnykh zakladakh Ukrainy” [Public administration of the process of education of patriotism in higher educational establishments of Ukraine]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia* [Public administration and customs administration]. Vol. 1 (16). P. 70–76 [Ukraine].
7. Parubchak I., Yaroshovych V. (2017). “Aktualni problemy derzhavnogo rehulivannia sotsializatsii studentskoi molodi sotsialno-politychnyi aspekt” [Actual problems of state regulation of socialization of student youth: socio-political aspect]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia* [Public administration and customs administration]. Vol. 2 (17). P. 102–109 [Ukraine].
8. Molod i hromada: zminy zarady maibutnoho [Youth and the community: change for the sake of the future]. URL: <http://auc.org.ua/library> [Ukraine].
9. Perehlianuta Yevropeiska Khartiia uchasti molodi v hromadskomu zhytti na mistsevomu s rehionalnomu rivni [Revised European Charter for Youth Participation in Public Life at Local and Regional Levels]. URL: http://humanrightsinukraine.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/eu_charter_ukr.pdf [Ukraine].
10. Hart Roger A. (1992). Children's Participation: From tokenism to citizenship. Press UNICEF International Children's Fund, Florence. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf.
11. Thomas Oakland, Bradd A. Falkenberg, Christopher Oakland (1996). Assessment of Leadership in Children, Youth and Adults. *Gifted Child Quarterly*, Vol. 40. P. 138–146. DOI: 10.1177/001698629604000304.
12. Kyivskyi Universytet imeni Borysa Hrinchenka [Borys Grinchenko Kyiv University]. Official site. URL: <http://kubg.edu.ua/prouniversitet/vizytivka/korporatyvna-kultura-universytetu.html>.

Л. М. Івашова, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів
Л. І. Кийда, старший викладач кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ

У статті розкрито особливості та сучасний стан цифровізації митних процедур у контексті спрощення митного контролю. Проаналізовано стан впровадження сучасних електронних сервісів для автоматизації митних процедур в Україні.

Зазначено, що після реформи Державної митної служби одним із головних її завдань залишається поглиблення діджиталізації митних процедур. Нині триває курс на максимальну автоматизацію процесів митного контролю та митного оформлення. Задля виконання цих завдань вже вжито низку заходів. Так, розроблено і представлено громадськості проект «Смарт-митниця». Цей проект позитивно оцінений суб'єктами ЗЕД та поєднує в собі всі інноваційні процеси, які вже існують на митниці і будуть впроваджені. Проект передбачає постійне інноваційне вдосконалення процедур митного оформлення та митного контролю і відкритий для пропозицій щодо його поліпшення. Зауважено, що у проекті відсутній модуль із цифровізації митних процедур для товарів та предметів, що переміщують через митний кордон громадяни. У цьому напрямі ще не застосовуються можливості електронного декларування, і ця проблема чекає на своє вирішення.

У роботі визначено напрями удосконалення митного контролю грошових коштів, товарів та інших матеріальних і нематеріальних цінностей, що підлягають декларуванню під час переміщення через митний кордон України громадянами. Запропоновано алгоритм формування модулю «Смарт-митниця-громадяни» на основі використання інноваційних технологій та можливостей сучасних засобів мобільного зв'язку. Розроблено покрокову схему попереднього декларування товарів, що переміщуються через митний кордон громадянами за допомогою спеціального додатку у смартфоні.

Ключові слова: спрощений митний контроль, цифровізація митних процедур, «зелений» коридор, «червоний» коридор, митний контроль, митне оформлення, єдиний офіс, електронна митна декларація, смарт-митниця.

L. M. Ivashova, L. I. Kiida. Digitalization of customs procedures: the current situation and prospects of customs development

The article describes the features and current state of digitalization of customs procedures in the context of simplification of customs control. The state of implementation of modern electronic services for automation of customs procedures in Ukraine is analyzed.

The purpose of the article is to study the current state and prospects of the development of customs digitization in Ukraine in the context of the implementation of the concept of "Smart customs".

It is noted that after the reform of the State Customs Service one of its main tasks remains to deepen the digitization of customs procedures. The course is currently underway to maximize the automation of customs control and clearance processes. A number of measures have already been taken to fulfill these tasks. Yes, the Smart Customs project was developed and presented to the public. This project is positively evaluated by the FEA subjects and combines all the innovative processes that already exist at customs and which will be implemented. The project envisages continuous innovative improvement of customs clearance and customs control

© Л. М. Івашова, Л. І. Кийда, 2019

procedures and is open to suggestions for its improvement. It is noted that the project lacks a module for digitization of customs procedures for goods and items moving across the customs border of citizens. E-declarations are not yet applied in this area and this issue is awaiting its solution.

The work defines the directions of improvement of customs control of funds, goods and other tangible and intangible assets, which are subject to declaration when moving across the customs border of Ukraine by citizens. The algorithm of forming the module "Smart-Customs-Citizens" based on the use of innovative technologies and capabilities of modern mobile communication is proposed. A step-by-step scheme for pre-declaration of goods moving across the customs border by citizens using a special application in a smartphone has been developed.

Key words: simplified customs control, digitization of customs procedures, green corridor, red corridor, customs control, customs clearance, single office, electronic customs declaration, smart customs.

Постановка проблеми. Нині система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням. Незважаючи на певний прогрес, адже, якщо згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 р. Україна посідала 130 місце (серед 144 країн) в категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання» [1], то у 2018 р. за показником «ефективність уряду» Україна вже 110-а із 140 країн [2], наша країна все ще перебуває серед країн, що мають слабкі та закриті від суспільства державні інституції.

Важливе значення для вирішення проблеми відкритості та підвищення ефективності діяльності органів державної влади має впровадження механізмів електронного врядування. В Україні цьому напрямку приділяється велика увага та вже були певні позитивні результати, адже, згідно з дослідженням ООН United Nations E-government Survey 2016 щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index), Україна посіла 62 місце серед 193 країн світу [1]. Проте у 2018 р. рейтинг України понизився до 82 місця з найнижчими показниками в Європі [3, с. 231]. Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та необхідність удосконалення державної політики у цій сфері.

Задля вирішення проблем удосконалення діяльності державних інституцій у країні зроблено необхідне нормативно-правове забезпечення, а саме затверджені «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» [4] та «Концепція розвитку електронного урядування в Україні» [5], що мають поступово суттєво модернізувати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте темпи реалізації цих засадничих документів не дають Україні змоги покращити свої позиції в міжнародних рейтингах і навіть утримувати раніше зайняті позиції. Тому заявлені Президентом України й Урядом плани про перехід на систему державного управління до рівня «країна у смартфоні» є досить амбітними і вимагають суттєвих змін у самій концепції Е-урядування в напрямі поглиблення його діджиталізації.

Науковий аналіз потенційних можливостей реалізації цих планів за одним із ключових напрямів діяльності державного управління – митна справа, дозволить визначити основні проблемні місця і перспективні напрями впровадження цифрових технологій у процесі здійснення митних процедур. Адже входження України до світового економічного й інформаційного простору передбачає розроблення чітко визначеної і зваженої державної зовнішньоекономічної політики, яка потребує принципово нових підходів до вдосконалення механізму митного регулювання зовнішньої торгівлі.

Побудова сучасної митниці, яка застосовує інноваційні методи та технології, постійно оновлюється та вдосконалюється, – процес, над яким нині активно працюють в уряді в межах виконання Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 рр. [6] та Стратегічних ініціатив розвитку ДФС до 2020 р. [7].

Після реформування ДФС одним з основних завдань для новоствореної Державної митної служби України залишається поглиблення цифровізації митних процедур. Тому нині витримується курс на максимальну автоматизацію процесів митного контролю та митного оформлення. Задля реалізації цих завдань здійснено низку заходів (наприклад, ДФС презентували громадськості «Смарт-митницю»), які вже позитивно оцінені суб'єктами ЗЕД [8]. Нині концепція розвитку проекту «Смарт-митниця» поєднує в собі всі інноваційні процеси, які вже функціонують на митницях та які ще планується запровадити. Ця концепція передбачає також постійне інноваційне вдосконалення процедур митного оформлення та митного контролю і є відкритою для внесення пропозицій щодо її поліпшення. З огляду на те, що для громадян, що перетинають митний кордон, ще не застосовуються можливості електронного декларування товарів та предметів, що переміщуються ними через кордон, необхідно вирішити цю проблему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми електронізації, автоматизації та діджиталізації процесів та результатів державно-управлінської діяльності давно є предметом дослідження багатьох практиків та науковців, зокрема, таких: А. Барікова [9], В. Бех та Є. Цокур [10], Л. Гапєєв [1]. Велику увагу науковці приділяють питанням автоматизації та цифровізації митних процедур, проблемам автоматизації процесу аналізу та управління ризиками тощо. Зокрема, ці та інші питання розкрито у працях А. Войцешука [11], Р. Давидова [12], Р. Зелді [13], Л. Івашової та Л. Кийди [14], М. Разумея [15].

Водночас науковий доробок авторів в основному охоплює питання вдосконалення митної справи в частині автоматизації і спрощення митних процедур для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД). Поза увагою авторів залишаються питання спрощення митних процедур стосовно громадян, що перетинають митний кордон та переміщують через нього грошові кошти, товари, транспортні засоби та інші матеріальні цінності, що підлягають декларуванню. Тому в межах цієї статті розглядаються проблеми діджиталізації митної справи в більш широкому вимірі з урахуванням інтересів не лише суб'єктів ЗЕД, але й громадян.

Мета статті полягає в дослідженні сучасного стану та перспектив розвитку діджиталізації митних процедур в Україні в контексті реалізації концепції «Смарт-митниця».

Виклад основного матеріалу. Визначення стратегічного курсу розвитку держави передбачає наявність стратегій розвитку за всіма напрямками державно-управлінського впливу на соціально-економічні процеси в країні. З огляду на стратегічний курс України на інтеграцію з Європейським Союзом (далі – ЄС), забезпечення входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір, удосконалення механізму співробітництва України з міжнародною спільнотою та на забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво, підписаної між Україною і ЄС, а також із метою забезпечення доступу товарів, що експортуються з України, до зовнішніх ринків, забезпечення стабільного та передбачуваного розвитку економіки України, залучення іноземних інвестицій, запровадження режиму найбільшого сприяння у сфері зовнішньої торгівлі з країнами – членами СОТ Державною фіскальною службою України було здійснено низку заходів та розроблено «Стратегічні ініціативи розвитку ДФС до 2020 р.» (далі – Стратегія) [7]. Розроблена стратегія базується на основних принципах діяльності ДФС – адмініструванні податків, зборів, митних платежів та єдиного соціального внеску, наданні якісних послуг платникам та сприянні міжнародній торгівлі та підприємницькій діяльності. Ця стратегія визначала 9 стратегічних напрямів, за якими ДФС працюватиме протягом найближчих років:

- 1) розвиток ІТ та інфраструктури;
- 2) розвиток онлайн-сервісів;
- 3) впровадження спеціалізованих програмних продуктів (мобільних додатків) для доступу до онлайн-сервісів фіскальної служби та профільних продуктів податкового адміністрування для бізнесу та фізичних осіб-платників;
- 4) ефективне адміністрування податків, зборів та митних платежів;
- 5) забезпечення добровільної сплати податків;
- 6) розвиток митниці та прикордонного співробітництва на основі інтегрованого управління кордоном, прискорення проведення митних формальностей, інтеграція України у спільний європейський транзитний простір та оптимізація транзитних процедур, посилення системи управління ризиками та націленого контролю, розбудова правоохоронної функції в митному напрямі;
- 7) оптимізація часу випуску товарів із використанням інструменту ВМО (TimeReleaseStudy), здійснено подальший розвиток електронної системи обміну інформацією за принципом «єдиного вікна», впровадження інституту уповноваженого економічного оператора, приєднання до Нової комп'ютеризованої системи (NCTS), розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю, створення підрозділів митної варті тощо;
- 8) розвиток персоналу. Впровадження системи стимулювання та оцінки ефективності персоналу;
- 9) посилення превентивної діяльності для недопущення порушень доброчесності на основі створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи з аналізу корупційних ризиків, розробка стандартів поведінки для посад із високим корупційним ризиком.

Під час першого Київського податкового форуму, проведеного за ініціати́ви ГУ ДФС у м. Києві у 2018 р., представники влади, бізнесу та громадськості висловлювали своє бачення розвитку податкових органів, важливих змін, яких від податківців потребує сьогодення, та напрямів покращення роботи служби. Одним з основних завдань для фіскальної служби всі учасники форуму однозначно визначили подальшу електронізацію послуг [16]. Тому фіскальною службою було взято курс на максимальну автоматизацію податкової системи та митних процедур з тим, щоб митна служба стала сучасною й комфортною і для платників податків на основі запровадження електронних сервісів, і для працівників завдяки автоматизації процесів всередині [12]. Це дозволить досягти спрощення податкових та митних процедур, полегшення ведення бізнесу в Україні підвищенню рейтингів, створення сприятливого інвестиційного клімату та залучення інвестицій.

Для реалізації цих завдань здійснено низку заходів, які вже позитивно оцінені бізнесом. Крім того, ДФС співпрацює з відомствами в частині запровадження інформаційної взаємодії для надання можливості бізнесу та громадянам скористатися електронними сервісами не лише органів ДФС, а й інших відомств. За результатами 5-го звіту найбільш впливового рейтингу Open Data Barometer Україна увійшла до топ-20 країн світу за рівнем розвитку відкритих даних, а ДФС України є одним із лідерів серед відомств за відкритістю даних, адже службою забезпечено 100% оприлюднення даних на Порталі відкритих даних, оновлюються 55% наборів даних [15]. Кількість сервісів, які запроваджені ДФС для платників податків, постійно зростає відповідно до потреб бізнесу. Так, нині у ДФС реалізують такі основні електронні сервіси (рис. 1).

Нині з використанням механізму «Єдиного вікна» проводяться 90% офіційних видів контролю. Нині в ДФСУ працюють над створенням на базі автоматизованого програмного інформаційного комплексу «Інспектор-6» єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно міжнародної торгівлі», що передбачено чинним законодавством [17; 18], якому

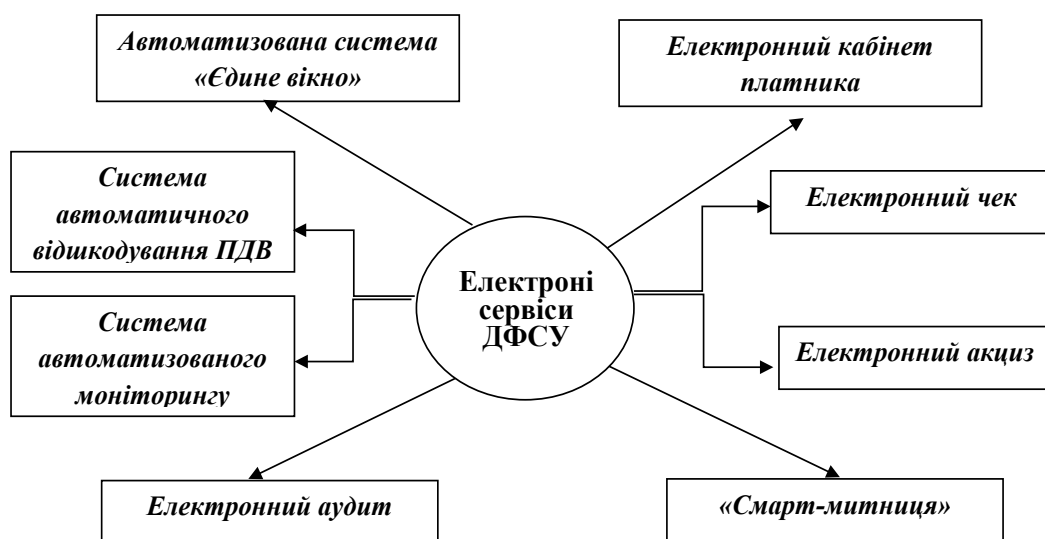


Рис. 1. Структура електронних сервісів Державної фіскальної служби України щодо автоматизації митних процедур

Джерело: складено за даними [13; 15; 17–19]

немає аналогів в Україні. Цей веб-портал забезпечить надходження дозвільних документів в електронному вигляді від державних органів до співробітників митниць, що здійснюють митний контроль та митне оформлення. Таким чином, для суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності скасовується необхідність подання митниці паперових примірників дозвільних документів.

Електронний кабінет платника – це найбільш популярний сервіс серед платників у світі. Відкритою частиною Електронного кабінету користуються більше 9 млн користувачів із 80 країн світу [15]. Цей сервіс забезпечує онлайн-взаємодію платників із контролюючими органами, дає змогу, не відвідуючи центрів обслуговування платників, створювати та надсилати електронні документи, отримувати в режимі реального часу цілодобовий доступ до інформації з реєстрів та електронних систем без створення та направлення окремих запитів, що значно економить час платникам та скорочує до мінімуму контакти з контролюючими органами.

Окрім сервісів, які забезпечують платникам змогу реалізувати свої права та обов'язки, постійно впроваджуються аналітичні сервіси. Це, зокрема, автозаповнення декларації з податку на додану вартість, відображення повної інформації щодо податкової накладної з урахуванням всіх зареєстрованих до неї розрахунків-коригування тощо. *Система автоматичного відшкодування ПДВ* стала однією з довгоочікуваних і завдяки їй нині практично відсутні скарги на несвоєчасне повернення ПДВ. Все здійснюється оперативно, а стан своєї заявки бізнес може відслідковувати в режимі реального часу.

Саме з метою вдосконалення адміністрування ПДВ було запроваджено *систему автоматизованого моніторингу* відповідності податкових накладних / розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації таких податкових накладних / розрахунків коригування в ЄРПН(СМКОР), яка з 1 липня 2017 р. працює в повноцінному режимі та зупиняє реєстрацію ризикових податкових накладних, що, своєю чергою, не дає змоги махінаторам формувати фіктивний податковий кредит і подавати неправомірні заявки на повернення ПДВ.

Електронний чек у ДФС запроваджено в тестовому режимі, з цією метою створено систему E-Receipt, в основу розробки якої покладено принцип обов'язкової онлайн-реєстрації чеків на сервері ДФС. Функціонал системи передбачає можливість використання суб'єктами господарювання як пристроїв, що здійснюють реєстрацію розрахункових операцій, смартфони, планшети, персональні комп'ютери. Під час тестування суб'єкти господарювання через приватну частину Електронного кабінету в режимі онлайн можуть зареєструвати тестові каси, використовуючи безплатне клієнтське програмне забезпечення, здійснити її онлайн-фіскалізацію, сформувати та фіскалізувати електронний чек, додавши штрих-код товару, та передати чек покупцеві у вигляді QR-коду, що містить всю інформацію про здійснену розрахункову операцію. Нині участь у тестуванні системи беруть 120 суб'єктів господарювання [13].

Електронний акциз (Е-Акциз) – це новий сервіс, над яким активно працюють у ДФС, дасть змогу значно якісніше контролювати підакцизний товар (спирт, алкогольні та тютюнові вироби), унеможливить їх тіньовий обіг та створить справедливі конкурентні умови для всіх учасників ринку [13; 16]. Запровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів здійснюватиметься в кілька етапів. На першому етапі заплановано запровадити електронний документообіг у процесі виготовлення та обліку марок акцизного податку. На наступних етапах будуть вирішуватись питання подальшого удосконалення процесу обліку марок акцизного податку та обігу підакцизних товарів за допомогою QR-кодів та електронних чеків.

Електронний аудит (Е-Аудит) в Україні дасть змогу виявляти переважну частину ризиків ще до перевірки. Крім того, буде значно прискорена та спрощена процедура аналізу даних бухгалтерського обліку платників. Отримання первинних документів у паперовому вигляді буде необхідним лише по відібраних ризиках із метою перевірки махінацій. Крім того, платники зможуть самостійно перевіряти власні ризики, що скоротить кількість помилок під час формування податкової звітності, адже своєчасно усунуті виявлені помилки дадуть змогу уточнити показники декларацій.

«*Смарт-митниця*» передбачає побудову митниці, яка застосовує усі інноваційні методи та технології, постійно оновлюється та вдосконалюється, – процес, над яким нині активно працюють у ДФС у межах виконання Стратегічних ініціатив розвитку служби до 2020 р. [7]. «Смарт-митниця» поєднує в собі всі інноваційні процеси, які вже функціонують на митницях та які ще планується запровадити. Це процес постійного інноваційного вдосконалення процедур митного оформлення та митного контролю. В основу концепції нової митниці покладено застосування інноваційних технологій, що перетворюють митне адміністрування на швидкий і високотехнологічний процес. «Смарт-митниця» використовуватиме інтелектуальну систему ризиків, єдиний портал надання дозвільних документів (надаватиметься 31 дозвільний документ), електронне декларування, здійснюватиме управління та контроль над всіма ланцюгами поставок, постмитний контроль та постаудит, застосовуватиме високотехнологічні технічні засоби митного контролю. Вона здійснюватиме обмін попередньою інформацією з авіалініями, морськими лінійними агентами, Укрзалізницею, адміністрацією Державної прикордонної служби, NCTS – TIRepd. Так, надаватиметься інформація щодо реєстру номера транспортного засобу, назви товару та ваги [15].

Використання високотехнологічних технічних засобів митного контролю передбачатиме відеоспостереження та відеоконтроль, зчитування номерних знаків, ваговий контроль та застосування скануючих систем. Важливою новацією стане застосування електронного талона в пунктах пропуску через державний кордон. У талон вноситиметься інформація про номер та дату операції, номер транспортного засобу. Ця інформація перевірятиметься адміністрацією Держприкордонслужби, яка зчитуватиме вхідні дані з E-ticket у власну інформаційну

систему, здійснюватиме аналіз ризиків, вноситиме мінімально необхідні дані для ДФСУ, проставлятиме відмітку «перевірено» та передаватиме для перевірки в ДФС. Своєю чергою, ДФС зчитуватиме дані у власну інформаційну систему, вноситиме дані, необхідні для проведення митного контролю, здійснюватиме аналіз ризиків та проставлятиме відмітку «перевірено». За цим талоном транспортний засіб виїжджає за межі пункту пропуску. Така процедура дасть змогу пришвидшити проведення митних процедур під час перетину митного кордону.

Декларування товарів на «Смарт-митниці» здійснюватиметься за принципом «Єдиного вікна». Інформаційний веб-портал «Єдине вікно» матиме WEB-інтерфейси державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти та корми, ветеринарно-санітарного контролю, фітосанітарного контролю, державних органів, що видають дозвільні документи [17]. Впроваджуватиметься також процедура автоматизованого випуску товарів у митний режим на основі результатів застосування системи аналізу ризиків.

Передбачаються три канали випуску товарів за митними деклараціями.

Перший – «зелений канал» – передбачатиме автоматизований випуск товарів за МД без здійснення додаткової перевірки документів та проведення митного огляду.

«Жовтий канал» – випуск товарів за МД здійснюватиметься після проведення документального контролю, а «червоний канал» (найбільш ризикові операції) – після здійснення документального контролю та митного огляду. Така система дасть змогу уніфікувати митні процедури, усунути вплив людського фактору та скоротити час на здійснення митних процедур. Нині до системи АСАУР внесено 105 алгоритмів (профілів ризику), понад 700 підалгоритмів, близько 100 000 комбінацій індикаторів ризику, понад 650 доповнень до профілів ризику оперативного характеру (протягом останніх трьох місяців 2018 р., у т.ч. за результатами застосування таргетингу).

За результатами конференції Всесвітньої митної організації, яка відбулася у 2018 р., було окреслено важливість напряму інноваційного розвитку в усіх митницях світу. І побудова «Смарт-митниці» як нової інноваційно та технічно-розвиненої системи цілком відповідає поставленим перед Україною завданням ВМО. Проте автоматизація здійснення митних процедур та створення електронних сервісів для співпраці з суб'єктами ЗЕД – це лише один із напрямів діяльності митниці.

Збільшення товарообігу із країнами Європейського Співтовариства та підвищення привабливості України як транзитної держави значною мірою мають забезпечити гуманізація та спрощення режиму контролю за переміщенням громадян і вантажів через пункти пропуску, що, своєю чергою, зумовлює необхідність комплексного підходу до вирішення цього завдання. Тенденцію гуманізації роботи митників зумовлюють, насамперед, зміни характеру взаємодії митних органів фіскальної служби України з пасажирами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. За висновками Всесвітньої митної організації, представники торгівлі та мандрівники будуть дедалі більш наполегливо вимагати мінімального втручання в особисті справи, вищого професіоналізму в роботі митних органів, швидкого, всебічного і якісного обслуговування, чесності та невідкупності персоналу.

Відповідно до оновленої Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Киото, 1973) [20] і з метою наближення митних процедур до міжнародних стандартів передбачається встановлення митними органом фіскальної служби України за погодженням із Державною фіскальною службою України в пунктах пропуску через митний кордон України режиму проведення спрощеного митного контролю предметів, що переміщуються громадянами [14]. Тобто послідовно впроваджуються в життя перспективні форми роботи та технологічні схеми, що дають змогу лібералізувати та прискорити процес митного контролю та оформлення товарів, зробити його більш ефективним.

Як правило, для відповідного пункту пропуску розробляється технологічна схема проведення митного контролю ручної поклажі та багажу громадян із використанням двоканальної системи митного контролю. Двоканальна система митного контролю застосовується як під час в'їзду громадян на митну територію України, так і під час виїзду за її межі з відповідним обладнанням «зеленого» та «червоного» коридорів, про що більш детально йшлося у наших попередніх статтях [14]. Нормативно-правовим підґрунтям для застосування режиму спрощеного митного контролю є ратифіковані в Україні міжнародні законодавчі документи [20; 21], Митний кодекс України [22], а також окремі відомчі нормативні акти [23–25].

Режим «зеленого» коридору передбачає митний контроль та митне оформлення за спрощеним порядком для громадян, що переміщують через митний кордон України предмети, які не підлягають обов'язковому письмовому декларуванню або обкладенню митними та іншими платежами та зборами і на переміщення яких через митний кордон України не встановлено заборон чи обмежень.

Проведення митного контролю предметів за «червоним» коридором здійснюється посадовими особами митних органів на загальних підставах. У разі порушення митних правил особи, до яких застосовувались особливі процедури митного контролю, притягуються до адміністративної або кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства на загальних підставах.

Декларування здійснюється шляхом заявлення за встановленою формою точних відомостей про товари, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення їх митного контролю та митного оформлення. Є три форми декларування: письмова, усна, шляхом вчинення дій. Під час застосування письмової форми декларування можуть використовуватися як паперові, так і електронні документи. Електронне декларування здійснюється з використанням електронної митної декларації, засвідченої електронним цифровим підписом, та інших електронних документів або їхніх реквізитів у встановлених законом випадках.

Нині встановлено правила заповнення, подання та використання митної декларації для письмового декларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних із провадженням підприємницької діяльності, під час здійснення митного оформлення товарів, що переміщуються ними через митний кордон України в ручній поклажі, супроводжуваному й несупроводжуваному багажі в порядку, передбаченому для громадян, на паперовому носії. При цьому, згідно з чинним законодавством, митна декларація та інші документи, подання яких органам доходів і зборів передбачено Митним кодексом України, оформлені на паперовому носії та у вигляді електронних документів, мають однакову юридичну силу.

Тому, зважаючи на розвиток сучасних технологій декларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних із провадженням підприємницької діяльності, під час здійснення митного оформлення товарів, що переміщуються ними через митний кордон України в ручній поклажі, супроводжуваному й несупроводжуваному багажі в порядку, передбаченому для громадян, пропонуємо здійснювати за допомогою технологій «Смарт-митниця-громадяни».

З цією метою відділу інформаційних технологій необхідно розробити електронний варіант митної декларації для письмового декларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних із провадженням підприємницької діяльності, форма якої є на офіційному сайті ДФС України та забезпечити можливість її електронного заповнення. Далі громадянин через опцію Play Market може встановити на мобільний телефон цей програмний продукт, що в інтернет-

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

режимі прив'язаний до сайту Державної фіскальної служби України та увійти до якого можна через опцію (application) «Державна фіскальна служба України» (рис. 2).

Після входу на сайт ДФСУ громадянин здійснює такі дії:

- крок 1 – входить у Меню (1) та відкриває опцію «Митна декларація» (2);
- крок 2 – активізує поле «Вїзд» або ж «Виїзд» та послідовно заповнює активні поля розділу «Відомості про особу» (2);
- крок 3 – заповнює активні поля розділу «Відомості про товари» (3), за потреби звертається до положень МКУ чи інших нормативних документів (4);
- крок 4 – завершення декларування.

У разі виникнення певних питань чи труднощів у заповненні декларації громадянин або ж ознайомлюється з чинним законодавством, або ж в онлайн-режимі звертається за допомогою, для чого відкриває відповідні опції меню.

З огляду на те, що митний кордон України перетинають громадяни різних країн, модуль «Смарт-митниця-громадяни» необхідно розробити різними мовами, почавши з української, російської та англійської, та зробити доступними для безплатного отримання мобільними засобами зв'язку громадян. До того ж це є необхідним кроком для забезпечення доступу іноземних громадян, які перетинають митний кордон України, до українського митного законодавства, що має певні відмінності від законодавства ЄС та країн Європи та світу.

Вважаємо, що вільний доступ суб'єктів ЗЕД та громадян, що перетинають митний кордон, до митного законодавства України, а також можливість заповнення попередньої митної декларації для громадян дасть змогу:

- 1) значно підвищити правову грамотність населення України та іноземних громадян, що відвідують нашу країну, та зменшить кількість порушень митних правил;
- 2) пришвидшити процедури митного контролю та митного оформлення декларування товарів та інших матеріальних цінностей, що переміщуються громадянами через митний кордон;
- 3) покращити імідж української митниці як такої, що використовує у своїй діяльності інноваційні технології та створює передумови для протидії корупції в митній справі.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, із метою поглиблення автоматизації митних процедур для всіх учасників зов-

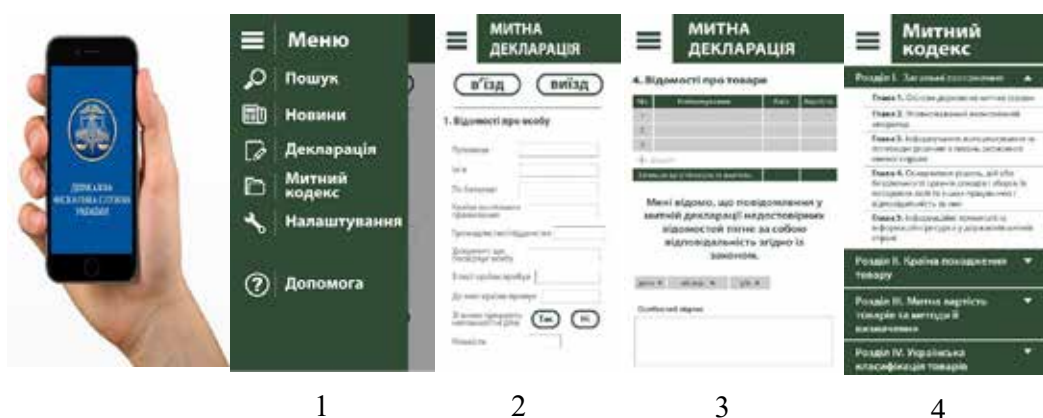


Рис. 2. Загальний вигляд та послідовність заповнення е-декларації громадянина в режимі «Смарт-митниця-громадяни»

нішньоекономічних відносин запропоновано на рівні ДМСУ розробити та підключити до платформи «Смарт-митниця» модуля «Смарт-митниця-громадяни», що дасть змогу значно скоротити час на декларування товарів, що переміщаються через митний кордон громадянами, та логічно завершити діджиталізацію митних процедур та митних формальностей. Запропоновано загальний вигляд інтерфейсу цього модуля за основними кроками митного декларування товарів, що переміщуються через митний кордон громадянами. Впровадження сучасних цифрових технологій для обслуговування громадян у практику діяльності української митниці дасть змогу суттєво змінити ставлення останніх до оцінювання діяльності митної системи України і до країни загалом.

Список використаних джерел:

1. Гапеев Л. Електронне урядування: проблеми, пріоритети, завдання. *Держслужбовець*. 2018. № 3. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html>
2. Україна піднялася на шість пунктів у рейтингу конкуренто-спроможності економік. URL: https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-pidnyalasya-na-shist-punktiv-u-reytingu-konkurento-spromozhnosti-ekonomik-291231_.html
3. Организация Объединенных Наций. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Нью-Йорк: Организация объединенных наций, 2018. 299 с. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf>.
4. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua.474-p>.
5. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua.649-p>.
6. Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки. Наказ Державної фіскальної служби України від 12.02.2016 р. № 80. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DFS00530.html.
7. Стратегічні ініціативи розвитку ДФС до 2020 року. Прес-служба Державної фіскальної служби України від 12.01.2018 р. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/322784.html>.
8. У ДФС презентували громадськості «Смарт»-митницю. Державна фіскальна служба України: офіційний сайт. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/352064.html>.
9. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 135 с.
10. Бех В., Цокур Є. Електронне врядування у контексті світових тенденцій соціального розвитку. *Гілея: науковий вісник*. 2013. № 75. С. 85–89. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_75_85.pdf.
11. Войцешук А.Д. Як працює нова автоматизована система управління ризиками на митниці? Дебет-кредит. URL: <https://news.dtki.ua/state/zed/53042>.
12. Давидов Р. Щодо автоматизації митних процедур: прес центр. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/wco_ar_2016_2017_en.pdf
13. Зелди Р. Есть ли в Украине перспективы цифровой таможни. Офіційний веб-сайт «ЛІГА.net». URL: http://www.liga.net/opinion/297440_est-li-v-ukraine-perspektivy-tsifrovoy-tamozhni.htm.
14. Івашова Л.М., Кийда Л.І., Спрощений митний контроль у контексті економічної безпеки: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2012. № 1(6). С. 146–152.

15. Разумей М.М. Особливості застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, основною метою якої є забезпечення вибіркової митного контролю. URL: <http://chp.com.ua/all-news/item/60270-osoblivosti-zastosuvannya-avtomatizovanoji-sistemi-analizu-ta-upravlinnya-rizikami-osnovnoyu-metoyu-yakoji-e-zabezpechennya-vibirkovosti-mitnogo-kontrolyu>.

16. «Е-Акциз» – ДФС реалізує новий онлайн сервіс. URL: <https://interbuh.com.ua/ua/documents/onenews/123175>.

17. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2016 р. № 364. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/364-2016-%D0%BF>.

18. Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Державної митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 4 листопада 2010 р. № 1341. URL: <http://minrd.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62603.html>

19. Про введення в дослідну та постійну експлуатацію програмно-інформаційного комплексу «Інспектор-2006» : Наказ Державної митної служби України від 25.01.2007 р. № 48. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK070639.html.

20. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 р. (редакція на 26 червня 1999 р.). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_6431.

21. Митний Кодекс Союзу (УС) (Регламент (ЄС) № 952/2013 від 09.10.2013 р. URL: <http://www.nmagencia.com.ua/info/mitniy-kodeks-es.doc>.

22. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/4495-12>.

23. Про особливості здійснення митних формальностей за попередньою митною декларацією типу «ЕА». Лист Міністерства доходів і зборів України від 23 вересня 2013 р. № 18879/7/99-99-94-01-06-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v8879810-13>.

24. Порядок заповнення митної декларації для письмового декларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних з провадженням підприємницької діяльності : Наказ Міністерства фінансів України від 28 травня 2012 р. № 614. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1014-12>.

25. Порядок використання електронних замків з функцією GPS – GSM навігації : Наказ Міністерства фінансів України від 3 грудня 2012 р. № 1266. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z2110-12>.

References:

1. Napuyeyev L. (2018) Elektronne uryaduvannya: problemy, priorityty, zavdannya. [E-governance: problems, priorities, tasks. Civil servant]. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html> [in Ukrainian].

2. Sayt «ZN.UA» (2018) Ukrayina pidnyalasya na shist' punktiv u reytnhu konkurentospromozhnosti ekonomik. [Ukraine has risen six points in the rating of competitiveness of economies]. URL: https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-pidnyalasya-na-shist-punktiv-u-reytingu-konkurentospromozhnosti-ekonomik-291231_.html [in Ukrainian].

3. Organizatsiya ob'yedinennykh natsiy (2018). Issledovaniye OON: elektronnoye pravitel'stvo 2018 [UN study: e-government 2018]. New York : United Nations, 299 p. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> [USA].

4. Kabinet Ministriv Ukrainy (2016) Stratehiya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy na 2016-2020 roky, skhvalena rozporядzhennya vid 24.06.2016 r. № 474-r. URL [Strategy of reform of the state administration of Ukraine for 2016–2020, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 24.06.2016 No. 474-p.] URL: <http://zakon.rada.gov.ua.474-p>. [in Ukrainian].
5. Kabinet Ministriv Ukrainy (2017) Kontseptsiya rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini: rozporядzhennya vid 20.09.2017 r. № 649-r. [The concept of development of e-government in Ukraine: the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 649-p of September 20, 2017]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua.649-p>. [in Ukrainian].
6. Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukrainy (2016) Pro zatverdzhennya Stratehichnoho planu rozvytku DFS Ukrainy na 2015–2018 roky. Nakaz vid 12.02.2016 № 80. [On approval of the Strategic Development Plan of the State Fiscal Service of Ukraine for 2015–2018. Order of the State Fiscal Service of Ukraine dated 12.02.2016 No. 80]. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DFS00530.html [in Ukrainian].
7. Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukrainy (2018) Stratehichni initsiatyvy rozvytku DFS do 2020 roku. Pres-sluzhba Derzhavnoyi fiskal'noyi sluzhby Ukrainy vid 12.01.2018. [Strategic initiatives for the development of the GFS until 2020. Press Service of the State Fiscal Service of Ukraine dated 12.01.2018]. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsent/novini/322784.html> [in Ukrainian].
8. Sayt Derzhavna fiskal'noa sluzhba Ukrainy (2018) U DFS prezentuvaly hromads'kosti «Smart»-mytnytsyu.. [The Customs Service was presented to the public by the Smarte Customs Service. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsent/novini/352064.html> [in Ukrainian].
9. Barikova A.A. (2016) Elektronna derzhava: nova efektyvnist' uryaduvannya [The electronic state: the new efficiency of government]. Kyev : Yurinkom Inter, 135 p. [in Ukrainian].
10. Bekh V., Tsokur Y.E. (2013) Elektronne vryaduvannya u konteksti svitovykh tendentsiy sotsial'noho rozvytku [E-Governance in the Context of the Global Trends in the Guilean Social Development] *Hileya: naukovyy visnyk* [A Scientific Bulletin]. No 75. Pp. 85–89. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_75_85.pdf. [in Ukrainian].
11. Voytseshchuk A.D. (2019) Yak pratsuyeye nova avtomatyzovana systema upravlinnya ryzykamy na mytnytsi? [How does the new automated risk management system at customs work?] *Debet-kredyt* [Debit credit]. URL: <https://news.dtkr.ua/state/zed/53042>. [in Ukrainian].
12. Davydov R. (2018) Shchodo avtomatyzatsiyi mytnykh protsedur: pres tsestr [On automation of customs procedures: press center]. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/wco_ar_2016-2017_en.pdf. [in Ukrainian].
13. Zeldy R. (2016) Est' ly v Ukrainy perspektyvy tsyfrovoy tamozhny. Ofitsiyyny veb-sayt «LIHA.net» [Are there prospects for digital customs in Ukraine] Official site of LIGA.net. URL: http://www.liga.net/opinion/297440_est-li-v-ukraine-perspektivy-tsifrovoy-tamozhni.htm. [in Ukrainian].
14. Ivashova L.M., Kyda L.I. (2012) Sproshcheny mytny kontrol' u konteksti ekonomichnoyi bezpeky: problemy ta shlyakhy yikh rozv'yazannya.. 2012. [Simplified customs control in the context of economic security: problems and ways to solve them]. *Visnyk Akademiyyi mytnoyi sluzhby Ukrainy. Seriya "Derzhavne upravlinnya"* [Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Public Administration Series]. N 1 (6). Pp. 146–152. [in Ukrainian].
15. Razumey M.M. (2019) Osoblyvosti zastosuvannya avtomatyzovanoyi systemy analizu ta upravlinnya ryzykamy, osnovnoyu metoyu yakoyi ye zabezpechennya vybirkovosti mytnoho kontrolyu. [Features of application of an automated system of risk analysis and management, the main purpose of which is to ensure the selectivity of customs control]. URL: <http://chp.com.ua/all-news/item/60270-personal-appropriate-automatized-system-analysis-to->

upravlinny-pricing-main-y-metoyu-yakoji-e-zabezpechenny-vibirkovosti-mitnogo-kontrollu. [in Ukrainian].

16. «E-Aktsyz» – DFS realizuye novyy on-layn servis (2018) [E-Excise – DFS implements a new on-line service]. URL: <https://interbuh.com.ua/en/documents/onenews/123175>. [in Ukrainian].

17. Kabinet Ministriv Ukrayiny (2016) Deyaki pytannya realizatsiyi pryntsypu “yedynoho vikna” pid chas zdiysnennya mytneho, sanitarno-epidemiolohichnoho, veterynarno-sanitarnoho, fitosanitarnoho, ekolohichnoho, radiolohichnoho ta inshykh vydiv derzhavnoho kontrolyu. Postanova vid 25.05.2016 № 364. [Some issues of implementation of the “one-stop shop” principle during the implementation of customs, sanitary-epidemiological, veterinary-sanitary, phytosanitary, environmental, radiological and other types of state control. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 25.05.2016 No. 364]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/364-2016-%D0%BF>. [in Ukrainian].

18. Derzhavna mytna sluzhba Ukrayiny (2010) Polozhennya pro Yedynu avtomatyzovanu informatsiyu systemu Derzhavnoyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny Nakaz vid 04 lystopada 2010 r. № 1341. [Regulation on the Unified Automated Information System of the State Customs Service of Ukraine Order of the State Customs Service of Ukraine of November 13, 2010 No. 1341]. URL: <http://minrd.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62603.html> [in Ukrainian].

19. Derzhavna mytna sluzhba Ukrayiny (2007) Pro vvedennya v doslidnu ta postiynu ekspluatatsiyu prohramno-informatsiynoho kompleksu «Inspektor-2006»: nakaz vid 25.01.2007 № 48 [On the commissioning of the software and information complex “Inspector-2006” in the experimental and permanent operation: order of the State Customs Service of Ukraine dated 25.01.2007 No. 48] URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK070639.html. [in Ukrainian].

20. Mizhnarodna konventsia pro sproshchennya i harmonizatsiyu mytnykh protsedur vid 18.05.1973 roku (redaktsiya na 26 chervnya 1999 roku) (1999) International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures of 18 May 1973 (as of 26 June 1999). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_6431. [in Ukrainian].

21. Mytnyy Kodeks Soyuzu (UCC).Rehlament (YES) № 952/2013 vid 09.10.2013 (2013) [Union Customs Code (UCC) (Regulation (EU) No 952/2013 of 09.10.2013)]. URL: <http://www.nmagencia.com.ua/info/mitniy-kodeks-es.doc> [in Belgium].

22. Verkhovna Rada of Ukraine (2012) Mytnyy kodeks Ukrayiny vid 13 bereznya 2012 roku № 4495-VI. [The Customs Code of Ukraine of March 13, 2012 No. 4495-VI]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/4495-12> [in Ukrainian].

23. Ministerstvo dokhodiv i zboriv Ukrayiny (2013) Pro osoblyvosti zdiysnennya mytnykh formal'nostey za poperedn'oyu mytnoyu deklaratsiyeyu typu «EA». Lyst vid 23 veresnya 2013 r. №18879/7/99-99-94-01-06-17. [On the peculiarities of the implementation of customs formalities under the previous EA customs declaration. Letter from the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine dated September 23, 2013 № 18879/7/99-99-94-01-06-17]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v8879810-13/> [in Ukrainian].

24. Ministerstvo finansiv Ukrayiny (2012) Poryadok zapovnennya mytnoyi deklaratsiyi dlya pys'movoho deklaruvannya tovariv, shcho peremishchuyut'sya cherez mytnyy kordon Ukrayiny hromadyanamy dlya osobystykh, simeynykh ta inshykh potreb, ne pov'yazanykh z provadzhennyam pidpryyemnyts'koyi diyal'nosti. Nakaz vid 28 travnya 2012 r. № 614 [Procedure for filling in the customs declaration for the written declaration of goods moving across the customs border of Ukraine by citizens for personal, family and other needs not related to the conduct of business activities: Order of the Ministry of Finance of May 28, 2012 № 614]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1014-12> [in Ukrainian].

25. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2012) Poryadok vykorystannya elektronnykh zamkiv z funktsiyeyu GPS – GSM navihatsiyi [Elektronnyy resurs] : Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 03 hrudnya 2012 r. [Procedure for using electronic locks with GPS - GSM navigation function: Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated December 12, 2012 No. 1266]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z2110-12> [in Ukrainian].



УДК 351.851: 355.234

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-231-238>

С. А. Капелюшний, начальник відділу військової освіти та наукової роботи управління бойової та спеціальної підготовки Головного управління Національної гвардії України

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ МОЛОДШОГО КЕРІВНОГО СКЛАДУ У ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Порушено питання актуалізації професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Вивчено питання кадрової політики у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення. Розкрито основні принципи кадрової політики складників сектору безпеки й оборони. Розглянуто головні напрями розвитку кадрової політики у військових формуваннях як України, так і країн НАТО. Встановлено, що кадрова політика реалізується у кадровому забезпеченні. Визначено, що кадрове забезпечення є багатограним, збірним та багаторівневим явищем зі своєю структурою, цілісною системою взаємопов'язаних процесів, зумовлених напрямами наявної кадрової політики. Визначено мету та перспективні завдання кадрового забезпечення. Зазначені основні перспективні завдання і функції кадрового забезпечення частин та підрозділів Національної гвардії України. Запропоновано запровадження у систему кадрового забезпечення заходів кадрового менеджменту. Надано авторське визначення системи кадрового менеджменту. Сформовано заходи з реалізації системи кадрового менеджменту. Встановлено, що впровадження системи кадрового менеджменту дасть можливість застосовувати у кадровій роботі індивідуальний підхід, забезпечити прозорість, відкритість під час прийняття кадрових рішень, здійснювати поступове кар'єрне зростання. Розроблено структуру системи професійного розвитку молодшого керівного складу частин та підрозділів Національної гвардії України, що ґрунтується на принципах кадрового менеджменту. Сформовано ймовірні очікувані результати реалізації завдань професійного розвитку молодшого керівного складу. Надано напрями подальших досліджень, що будуть спрямовані на обґрунтування сфери обов'язків та вимог для представників молодшого керівного складу частин та підрозділів Національної гвардії України.

Ключові слова: кадрове забезпечення, професійний розвиток, молодший керівний склад, військові формування, Національна гвардія України.

© С. А. Капелюшний, 2019

S. A. Kapelyushny. The essence and the role of professional development of NCO in the formation of the system of personnel security of the National Guard of Ukraine

The article found that the key stage in the process of modernization and renewal of Ukraine's security and defense forces is the formation of a highly professional NCO. The NCO is the foundation of many of the world's leading armies. Prospects for the development of the National Guard of Ukraine necessitate a comprehensive solution to the issues related to their functioning in the conditions of full transition to professional basis. The article addresses the issue of actualization of professional development of the NCO of the National Guard of Ukraine. The issues of personnel policy in military formations and law enforcement agencies are examined. The basic principles of personnel policy of the components of the security and defense sector are revealed. The main directions of development of personnel policy in military formations of both Ukraine and NATO countries are considered. It is established that personnel policy is implemented in personnel support. It is determined that staffing is a multifaceted, integrated and multi-level phenomenon with its structure, a coherent system of interconnected processes, determined by the directions of the existing personnel policy. The purpose and perspective tasks of staffing are defined. The main perspective tasks and functions of personnel support of units and units of the National Guard of Ukraine are outlined. The introduction of personnel management measures in the personnel support system is proposed. The author defines the personnel management system. Measures were taken to implement the personnel management system. It has been established that the introduction of personnel management system will allow to apply an individual approach in personnel work, to provide transparency, openness in making personnel decisions, to realize gradual career advancement. The structure of the system of professional development of the NCO of the units and units of the National Guard of Ukraine is developed, which is based on the principles of personnel management. Probable expected results of realization of tasks of professional development of NCO were formed. Directions for further research will be provided to substantiate the responsibilities and requirements for the NCO of units and units of the National Guard of Ukraine.

Key words: personnel support, professional development, NCO, military formations, National Guard of Ukraine.

Постановка проблеми. Нині Національна гвардія України (НГУ) рухається шляхом реформування та розбудови за зразком військових формувань провідних країн ЄС та НАТО. Ключовим етапом у процесі модернізації та оновлення сил безпеки й оборони України є формування високопрофесійного молодшого керівного складу, який є кісткою багатьох передових армій світу.

Так історично сталося, що в арміях країн НАТО молодший керівний склад формують сержанти, в Україні – сержанти та старшини. Вибраний Україною шлях європейської інтеграції та здійснення реформ щодо відповідності стандартам НАТО вимагає перегляду «радянської спадщини» у системі професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Це стосується як уніфікації військових звань та посад молодшого керівного складу, так і безпосередньо кадрового забезпечення.

Сучасний етап та перспективи розвитку НГУ зумовлюють необхідність комплексного вирішення питань, пов'язаних з їх функціонуванням в умовах повного переходу на професійну основу, пошуком балансу між вимогами до рівня боєготовності та вирішенням соціальних питань, удосконаленням системи управління, підготовки, комплектування та кадрового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оцінюванню проблем державного управління кадровим забезпеченням присвячені праці науковців В. Зозулі, Т. Кагановської, А. Клочка, О. Ілюшиної, К. Левченка, В. Яцуби.

Дослідженню питань розвитку молодшого керівного складу військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення було приділено увагу у працях В. Воробйова, М. Медвідя, О. Вергуна, Е. Ващенко, М. Гацько та інших учених, а також О. Кокуна, І. Пішка, Н. Лозінської, В. Павліка, І. Приходька, О. Колесніченка, Я. Мацегори, І. Воробйової та ін.

При цьому питанню вивчення саме сутності та значення професійного розвитку молодшого керівного складу у формуванні системи кадрового забезпечення частин та підрозділів НГУ у наукових джерелах не приділено уваги.

Мета статті полягає у дослідженні сутності системи кадрового забезпечення частин та підрозділів Національної гвардії України й обґрунтуванні значення професійного розвитку молодшого керівного складу у її складі.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх десятиліть суспільство розвивається на гуманістичних і демократичних засадах, людина визнається найвищою соціальною цінністю і головним фактором підвищення результативності праці та успішної діяльності будь-якої організації або державного інституту. Військові формування як державний інститут мають свою структуру та специфічні функції, тому використання людських ресурсів, зокрема, потенціалу людини, для забезпечення оборони держави є надзвичайно важливим завданням.

Кадровою політикою у військових формуваннях є сукупність принципів, напрямів, форм та методів діяльності органів військового управління, спрямованої на створення цілісної системи формування, підготовки, ефективного використання персоналу, забезпечення потреб кожної особистості, розвитку у неї стійкої мотивації до військової служби та можливості реалізації свого потенціалу під час служби. Основними принципами кадрової політики у військових формуваннях мають бути: законність, демократичність, наступність, відкритість і прозорість; рівність можливостей усіх громадян щодо службової кар'єри; оптимальне поєднання інтересів військового формування та конкретної особи; спрямованість на забезпечення готовності частин та підрозділів до ефективного виконання завдань за призначенням; єдність щодо формування та реалізації кадрової політики за напрямками кадрового менеджменту, підготовки та гуманітарного забезпечення персоналу; індивідуальний підхід у кадровій роботі; поєднання досвіду з новачками, формування інтелектуальної військової еліти; науковість, системний підхід до розвитку кадрової політики; дотримання соціальних гарантій [1].

Основні напрями розвитку кадрової політики у військових формуваннях як України, так і країн НАТО такі: система кадрового менеджменту; залучення до військової служби; підготовка кадрів; гуманітарне та соціальне забезпечення персоналу; адаптація військовослужбовців до цивільного життя.

Кадрова політика реалізується у кадровому забезпеченні. Нині кадрове забезпечення – багатогранне, збірне та багаторівневе явище зі своєю структурою, цілісною системою взаємопов'язаних процесів, зумовлених напрямками наявної кадрової політики. З позиції державного управління кадровим забезпеченням є: управління діяльністю з наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами задля надання можливості функціонування держави та її органів згідно з вимогами Конституції України; функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом; складне явище економічного життя, яке суттєво впливає на ефективність функціонування галузі на певній території, має механізм реалізації та функціональну структуру існування [2].

Загальноприйнято, що мета кадрового забезпечення полягає у наповненні штатних одиниць державних органів відповідними за професією та кваліфікацією кадрами [3, с. 125]. Як вважає О. Зозуля, мету кадрового забезпечення за демократичного врядування необхідно розширити, додавши до неї організацію діяльності з кадрами, підтримання їх професійного зростання та захисту [2]. Цілком погоджуємося із цією думкою і додамо, що, виходячи з досвіду побудови та функціонування систем кадрового забезпечення військових формувань НАТО, професійний розвиток військовослужбовців є відправною позицією управління кадровим забезпеченням [4].

До основних перспективних завдань кадрового забезпечення військових формувань мають належати: планування кадрових потреб військових формувань; підвищення авторитетності військової служби; підготовка кадрів за спеціальностями; формування резерву та робота з ним; прийняття на військову службу; розстановка кадрів за посадами; оцінювання результатів діяльності військовослужбовців; підвищення рівня професійної компетентності військовослужбовців; перепідготовка військовослужбовців; припинення військової служби; адаптація військовослужбовців до цивільного життя; соціальне забезпечення та ін.

Аналіз наведених завдань кадрового забезпечення свідчить, що ефективне їх виконання, звісно ж, неможливе без залучення інших видів забезпечення, таких як бойове, морально-психологічне, матеріально-технічне тощо. Отже, зазначені завдання можна об'єднати у три групи: прийняття на військову службу; проходження військової служби; припинення військової служби. Ці завдання взаємопов'язані і спрямовані на забезпечення ефективного функціонування військових формувань.

Відповідно до перелічених перспективних завдань, спираючись на дослідження вітчизняних учених [2, 3; 5–6] та закордонний досвід [4] за цією проблематикою, можна сформулювати основні функції кадрового забезпечення частин та підрозділів НГУ, зокрема: планування роботи з кадрами, визначення щорічних потреб у кадрах для військових формувань, складання замовлення на підготовку військовослужбовців, підвищення кваліфікації військовослужбовців; аналіз кадрового складу частин та підрозділів військових формувань; розроблення та запровадження дієвої системи формування кадрового резерву згідно із щорічними потребами, контроль за відповідністю кандидатів установленим вимогам; залучення кваліфікованих кадрів шляхом систематичного оновлення системи відбору та запровадження інноваційних технологій; забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; оцінювання результатів діяльності військовослужбовців; здійснення соціального захисту військовослужбовців; розроблення систем відбору кадрів відповідно до вимог сьогодення; розроблення систем адаптації військовослужбовців до цивільного життя; підвищення авторитетності військової служби шляхом проведення профорієнтаційних заходів серед населення держави та ін.

Професійний розвиток молодшого керівного складу частин та підрозділів Національної гвардії України реалізується шляхом запровадження сформованої системи перспективних завдань і виконання основних функцій кадрового забезпечення частин та підрозділів НГУ.

Нині Національна гвардія України рухається шляхом реформування та розбудови за зразком країн НАТО, формуючи високопрофесійний сержантський корпус. Аналіз наукових джерел і досвід виконання завдань за призначенням частинами та підрозділами сил безпеки й оборони в умовах виникнення кризових ситуацій [7–9] виявили потребу професійного розвитку молодшого керівного складу НГУ, що зумовлена: необхідністю забезпечення здатності особового складу Національної гвардії України до виконання нових завдань в умовах змін форм, методів і засобів реагування на кризові ситуації; упровадженням елементів ринкової економіки в усі сфери життєдіяльності НГУ та необхідністю їх збалансування з ресурсами держави; переходом на комплектування Національної гвардії України військовослужбовцями військової служби за контрактом; реалізацією Україною політичного рішення щодо інтеграції до Організації Північноатлантичного договору та необхідністю наближення до стандартів, прийнятих у країнах – членах НАТО; упровадженням демократичного цивільного контролю у НГУ.

Досвід військових формувань країн НАТО [4] та Збройних сил України [1] засвідчує, що запровадження системи професійного розвитку молодшого керівного складу НГУ доцільно здійснювати на основі принципів кадрового менеджменту.

Кадровий менеджмент – це сукупність принципів, засобів та форм, які розробляються і застосовуються з метою підвищення якості комплектування військових формувань та

управління їх кадровим потенціалом. Метою заходів кадрового менеджменту слід вважати підтримання кількісно-якісних характеристик кадрів на рівні, що забезпечує постійний високий рівень виконання завдань за призначенням військових формувань, виходячи із функцій та завдань, що на них покладені [10].

Умови розвитку Національної гвардії України вимагають здійснення переходу від номенклатурної системи кадрового менеджменту до системи кадрового менеджменту централізованого типу, яка спрямована на забезпечення потреб НГУ в особовому складі, що володіє сукупністю кількісно-якісних характеристик, які визначають його спроможність виконувати поточні й перспективні завдання у сфері забезпечення високого рівня реагування на кризові ситуації, забезпечення захисту держави, а також сприяє кожній особі в індивідуальному розвитку та реалізації її потенціалу, баченні кожним військовослужбовцем перспективи свого кар'єрного зростання.

Застосування сучасних підходів кадрового менеджменту на всіх рівнях кадрової вертикалі та за всіма напрямками, що стосуються професійного розвитку молодшого керівного складу, забезпечується запровадженням системних засобів до управління кар'єрою військовослужбовця з використанням індивідуального підходу, забезпеченням прозорості та відкритості під час прийняття кадрових рішень на основі всебічної об'єктивної оцінки діяльності кожної особи та стимулювання її до ефективного виконання поставлених завдань.

Отже, системою кадрового менеджменту є сукупність цілей, завдань, функцій організаційної структури управління персоналом, взаємозв'язків органів військового управління у процесі планування, обґрунтування, формування, прийняття та реалізації управлінських (кадрових) рішень.

Запровадження системи професійного розвитку молодшого керівного складу шляхом застосування кадрового менеджменту передбачатиме: реалізацію єдиної кадрової політики стосовно всіх категорій особового складу, створення принципово нової системи кадрового менеджменту централізованого типу, зорієнтованої на управління кар'єрою кожного військовослужбовця; прийняття раціональних управлінських рішень у формі прогнозів, програм та планів щодо визначення потреб у кадрових ресурсах молодшого керівного складу; застосування сучасних підходів кадрового менеджменту на всіх етапах професійного зростання молодшого керівного складу.

Система буде спрямована на оптимальне забезпечення потреб Національної гвардії України в особовому складі сержантського корпусу та можливості кожної особи реалізувати свій потенціал, сприятиме її індивідуальному розвитку, а також баченню кожним військовослужбовцем перспективи свого кар'єрного зростання, підвищить почуття його професійної гідності та в цілому приведе до поліпшення ситуації щодо проходження військової служби за контрактом. Це дасть можливість застосовувати у кадровій роботі індивідуальний підхід, забезпечити прозорість, відкритість під час прийняття кадрових рішень, здійснювати поступове кар'єрне зростання.

Отже, можна структурно сформувати таку систему професійного розвитку молодшого керівного складу частин та підрозділів Національної гвардії України, що ґрунтується на принципах кадрового менеджменту, як подано на рисунку 1.

Запровадження нової системи кадрового менеджменту дасть змогу здійснити оптимальне забезпечення потреб Національної гвардії України у молодшому керівному складі, дасть можливість кожній особі реалізувати свій потенціал, сприятиме баченню кожним військовослужбовцем сержантського корпусу перспективи свого кар'єрного зростання, поліпшить його моральний стан, боєздатність і посилить мотивацію до кращого виконання службових обов'язків та бажання продовжувати військову службу.



Рис. 1. Структура системи професійного розвитку молодшого керівного складу частин та підрозділів Національної гвардії України, що ґрунтується на принципах кадрового менеджменту

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

1. Військові формування як державний інститут мають свою структуру та специфічні функції, тому використання людських ресурсів, зокрема, потенціалу людини, для забезпечення оборони держави є надзвичайно важливим завданням. Нині Національна гвардія України рухається шляхом реформування та розбудови за зразком військових формувань провідних країн ЄС та НАТО. Ключовим етапом у процесі модернізації та оновлення сил безпеки й оборони України є формування високопрофесійного молодшого керівного складу, який є кістяком багатьох передових армій світу.

2. Запровадження нової системи кадрового менеджменту дасть змогу здійснити оптимальне забезпечення потреб Національної гвардії України у сержантському складі, дасть можливість кожній особі реалізувати свій потенціал, сприятиме баченню кожним військовослужбовцем молодшого керівного складу перспективи свого кар'єрного зростання, поліпшить його моральний стан, боєдатність і посилить мотивацію до кращого виконання службових обов'язків та бажання продовжувати військову службу.

3. Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на обґрунтування сфери обов'язків та вимог для представників молодшого керівного складу.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Концепції кадрової політики в Збройних силах України : наказ Міністра оборони України від 27.11.2007 р. № 659. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/kadrova-politika/konczepczija-kadrovoi-politiki-v-zbrojnih-silah-ukraini/>.
2. Зозуля В.О. Ефективне кадрове забезпечення – складник демократичного врядування. *Державно-управлінські студії*. 2017. № 2. URL: <http://www.dus.nayka.com.ua/?op=1&z=28>.
3. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна. 2010. 330 с.
4. Капелюшний С.А. Вимоги до сержантського складу Національної гвардії України: досвід збройних сил Канади та США. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 75–81.
5. Дубенко С. Ефективна кадрова політика – ключове завдання посилення дієздатної держави. *Збірник наукових праць Української академії державного управління*. 2000. Вип. 2. Ч. 3. С. 50.
6. Добраниця О.П., Медвідь М.М., Белай С.В. Професійний відбір у внутрішні війська МВС України на військову службу за контрактом. *Честь і закон*. 2004. № 4. С. 38–41.
7. Белай С.В. Удосконалення інформаційного забезпечення службово-бойових дій на основі визначення соціальних та психологічних факторів динаміки натовпу. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького*. 2009. № 49/1. Ч. II. С. 7–10.
8. Белай С.В. Обґрунтування чинників, які визначають стан оперативної обстановки в населених пунктах під час масової активності громадян. *Честь і закон*. 2008. № 2. С. 18–22.
9. Белай С.В. Розроблення комплексного державного механізму протидії кризовим ситуаціям за масової участі населення. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2013. № 3 (43). С. 57–61.
10. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основи менеджменту. Москва : Дело, 1997. 704 с.

References:

1. MDU (2007). *Pro zatverdzhennia Kontseptsii kadrovoi polityky v Zbroinykh Sylakh Ukrainy* [On approval of the Concept of personnel policy in the Armed Forces of Ukraine], the order of the Minister of Defense of Ukraine dated November 27, 2007 No. 659. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/kadrova-politika/konczepczija-kadrovoi-politiki-v-zbrojnih-silah-ukraini/> [in Ukrainian].
2. Zozulya, V.O. (2017). “*Efektivne kadrove zabezpechennia – skladova demokratychnoho vriaduvannia*” [“Effective staffing is a component of democratic governance”], journal *Derzhavno-upravlinski studii* [Public administration studios], vol. 2. URL: <http://www.dus.nayka.com.ua/?op=1&z=28> [in Ukrainian].
3. Kahanovska, T.Ye. (2010). *Kadrove zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini* [Staffing public administration in Ukraine], Monograph, Press V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 330 p. [in Ukrainian].
4. Kapelyushny, S.A. (2018), “*Vymohy do serzhantskoho skladu Natsionalnoi hvardii Ukrainy: dosvid zbroinykh syl Kanady ta SSHA*” [“Requirements for the NCO of the National Guard of Ukraine: experience of the Canadian and US armed forces”], journal *Chest i zakon* [Honor and law], vol. 4, pp. 75–81. [in Ukrainian].
5. Dubenko, S. (2000). “*Efektivna kadrova polityka kliuchove zavdannia posylennia diiezdatnoi derzhavy*” [“Effective personnel policy is the key task of strengthening a viable state”], journal *Zbirnyk naukovykh prats Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinniaia* [Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of Public Administration], vol. 2, No. 3, pp. 50. [in Ukrainian].

6. Dobranytsia, O.P., Medvid, M.M. and Bielai, S.V. (2004). “Profesiinyi vidbir u vnutrishni viiska MVS Ukrainy na viiskovu sluzhbu za kontraktom” [“Professional selection in the internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for military service under contract”], journal *Chest i zakon* [Honor and law], vol. 4, pp. 38–41. [in Ukrainian].

7. Bielai, S.V. (2009). “Udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia sluzhbovo-boiovykh dii na osnovi vyznachennia sotsialnykh ta psykholohichnykh faktoriv dynamiky natovpu” [“Improvement of information support of combat operations based on determination of social and psychological factors of crowd dynamics”], journal *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy im. B. Khmelnytskoho* [Collection of scientific works of the National Academy of State Border Guard Service of Ukraine B. Khmelnytsky], vol. 1, pp. 7–10. [in Ukrainian].

8. Bielai, S.V. (2008). “Obgruntuvannia chynnykiv, yaki vyznachaiut stan operatyvnoi obstanovky v naselenykh punktakh pid chas masovoi aktyvnosti hromadian” [“Justification of the factors that determine the state of the operational situation in settlements during mass activity of citizens”], journal *Chest i zakon* [Honor and law], vol. 2, pp. 18–22. [in Ukrainian].

9. Bielai, S.V. (2013). “Rozroblennia kompleksnoho derzhavnoho mekhanizmu protydii kryzovym sytuatsiiam za masovoiu uchastiu naseleння” [“Development of a comprehensive state mechanism for countering crisis situations with mass participation of the population”], journal *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [State and regions. Series: Public Administration], vol. 2, pp. 57–61. [in Ukrainian].

10. Mescon, M. Albert, M. and Hedouri, F. (1997). *Osnovi menedzhmentu* [Fundamentals of Management], Press Delo, Moscow, 704 p. [in Russian].

І. М. Квеліашвілі, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ІЗ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ МИТНОЇ СПРАВИ

Забезпечення виконання Україною зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС вимагає реорганізації системи державного управління, розвитку людського потенціалу, забезпечення співпраці держави та бізнесу відповідно до національного законодавства та рекомендацій міжнародних організацій, а також урахування зарубіжного досвіду реформування митної справи. У статті зазначено, що досягнення амбітної мети щодо євроінтеграції передбачає співпрацю уряду, бізнесу та громадськості. Громадська експертиза у цих процесах є механізмом виявлення перешкод та проблем, які необхідно вирішити для успішної реалізації державних програм інтеграції.

Доступність інформації, політика прозорості, аналітичний потенціал громадських та неурядових організацій, асоціацій є актуальними показниками оцінки сучасного стану діяльності державних органів.

Виконання зобов'язань України за Угодою з ЄС спонукає до активізації процесів реформування державної митниці та вжиття невідкладних заходів щодо вдосконалення техніко-технологічних аспектів митної справи, митного законодавства з урахуванням положень основних міжнародних конвенцій, що можливо за умови ефективного керівництва, наявності компетентного персоналу, сучасної інфраструктури, стратегічного бачення перспектив розвитку митної служби та всіх зацікавлених сторін.

Доведено, що в сучасних умовах найбільш раціональне рішення Уряду – це повний перезапуск процесів у митній сфері, які разом із зобов'язаннями щодо впровадження ефективної митної політики включають зміни в управлінні митною службою, підвищення заробітної плати митників, підвищення іміджу митних органів країни, активізацію громадського контролю за митною діяльністю. Нині проблеми реформування та вдосконалення митної діяльності вийшли за межі інтересів урядових структур, вони порушуються бізнесом та громадськістю та вимагають негайного вирішення.

Ключові слова: державне управління, інтеграція, реформування митної справи, громадська експертиза.

I. M. Kyeliashvili. Influence of public examination in realization of measures on state administration reformation of custom affairs

Providing of implementation Ukraine of obligations under Agreement about an association from EU requires structural state administration, development of skilled potential, organization of activity, custom business after certain leading positions of national legislation, recommendations of international organizations, account of foreign experience of reformation of custom affairs. It is marked in the article, that achievement of ambitious eurointegration aims possibly in cooperation of government, business and the public. Public expertise in these processes is an indicator of identifying obstacles and problems that need to be addressed in order to successfully implement state integration programs.

Information accessibility, transparency policy, analytical capacities of public and non-governmental organizations, associations are becoming fully up-to-date indicators of the state and performance evaluation of state authorities.

Implementation of obligations Ukraine under Agreement with the EU provides an incentive to intensify the processes of reforming the state customs and take urgent implementation measures which require improvement of technical aspects in customs affairs, customs legislation, taking into account the provisions of the main

implementing conventions, which is possible provided that an effective leader, competent staff, modern infrastructure, strategic vision of the prospects of customs administration and all interested parties.

It is proved that in the modern context the rational decision of the Government is a complete restart of the processes in the customs sphere, which together with implementation obligations include changes in the management of the customs department, increase of salaries of the customs officers, enhancement of the image of the customs authorities of the country, public control over the customs activities.

The problems of reforming and improving customs activities went beyond the interests of governmental structures and are transmitted by the business and the public in harmony with the problems and issues, the solution of which is urgent.

Key words: public administration, integration, custom affairs reform, public expertise.

Постановка проблеми. Виклики, що стоять перед митною адміністрацією будь-якої країни, змінюють наявну парадигму стосовно сталих уявлень про стиль та форму державного управління митною справою.

Інформаційна доступність, політика транспарентності, аналітична спроможність громадських та суспільних організацій, об'єднань повною мірою стають сучасними індикаторами стану та оцінки ефективності діяльності органів державної влади. Митниця як об'єкт суцільної уваги та фрустрації з боку зацікавлених сторін, політичних об'єднань, громадськості, такий, що набув деструктивної репутації, але ж спроможний в умовах нескінченних перетворень забезпечувати майже половину податкових надходжень державного бюджету України, перебуває у періоді активної стадії свого відродження та оновлення. Основою цього є надзвичайна місія митниці – забезпечити стійку платформу для гармонійного входження України в митний союз Європейського співтовариства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань реформування митної справи в Україні, шляхів подолання прогалів та невизначеності митного законодавства, важливості прискорення імплементації міжнародних митних стандартів у національні правила та умови переміщення товарів через митний кордон, впровадження у митну діяльність кращих світових практик та європейського досвіду присвячені праці І. Бережнюка, Є. Гармаша, О. Гребельника, Є. Додіна, Л. Дорофеевої, Ю. Дьоміна, Л. Івашової, В. Комзюка, Б. Кормича, Ю. Кунева, Н. Липовської, А. Мазура, П. Пашка, І. Письменного, Д. Приймаченко, В. Прокopenко, К. Сандровського, П. Федотова, В. Ченцова, І. Шулатової та низки інших фахівців, сфера наукових інтересів яких пов'язана з проблемами в митній сфері. Важливим напрямом наукового погляду на проблеми в митній сфері та пропозицій з їх подолання є питання удосконалення державного управління митною справою в умовах європейського вектора руху України.

Метою статті є дослідження питань впливу незалежної експертизи на процеси реформування митної справи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Виконання Україною цих зобов'язань надає стимулу до активізації процесів реформування державної митної справи та вжиття невідкладних імплементаційних заходів, які потребують удосконалення технічних аспектів у митній діяльності, митного законодавства з урахуванням положень основних імплементаційних конвенцій, що можливе в умовах існування ефективного лідера, компетентного персоналу, сучасної інфраструктури, стратегічного бачення перспектив суб'єктами управління митною справою та всіма зацікавленими сторонами.

Державній митній справі, як еволюціонуючій сфері діяльності без обмеженого життєвого циклу, притаманні змінні процеси в сучасних умовах існування суспільства та держави. Важливим елементом у цих процесах є управління змінами, що потребує структурного підходу, стратегічного бачення для забезпечення безперервного та сталого розвитку, досягнення ефективних результатів у тривалій перспективі.

У цих умовах запорукою успіху є співпраця митниці з міжнародними та громадськими експертами, дослідження та аналіз їх висновків для включення у стратегічні новації та плани на шляху до кінцевої стратегічної мети країни за конституційним курсом держави «на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [1].

Симбіоз митниці і зовнішні експерти створює формат ефективної практичної реалізації важливих стратегічних завдань, серед яких:

- експертиза законодавчих проєктів та рішень з питань митної справи стосовно їх відповідності державним та громадським інтересам і потребам, які спрямовані на формування специфічних цінностей у митній сфері через застосування принципів управління митною справою, що важливо у період втрати самоідентичності митниці як форпосту у забезпеченні зовнішньоекономічних інтересів держави на шляху до європейської інтеграції;

- прогнозування результатів, селекція ризиків у період проведення реформ державної митної справи, процесів її трансформації з метою оперативного реагування і прийняття рішень на відповідних етапах проходження цих процесів, а також рівнях їх управління;

- адекватна оцінка стану проведення реформ;

- інформаційна підтримка експертного середовища по ключових показниках ефективності митної діяльності щодо стратегічної узгодженості із визначеними цілями;

- моніторинг стану ефективності державного управління змінами стратегічного розвитку митної справи;

- створення умов для ефективного, відкритого діалогу між митницею як органом виконавчої влади та громадянським суспільством.

Результатом взаємодії є об'єктивність та неупереджене ставлення до митної адміністрації та митниць як одних із співвиконавців інтеграційних планів держави.

Характерним індикатором громадського моніторингу та експертних оцінок є системна обробка результатів інтерв'ю з представниками митниць, органів державної влади, до компетенції яких належить взаємодія з митних питань, представниками торгово-промислових палат, митних брокерів та інших митних посередників, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, моніторинги та звіти Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у рамках проєкту «Сприяння розвитку торгівлі за рахунок сприяння діалогу між представниками громадянського суспільства і органами державної влади (Діалог зі Сприяння Торгівлі)». Метою проєкту визнано створення підґрунтя для успішної інтеграції України в світову економіку і, зокрема, інтеграцію в ЄС шляхом зміцнення потенціалу бізнес-асоціацій і неурядових організацій щодо визначення і реалізації заходів політики зі сприяння розвитку торгівлі [2].

Аналітичні звіти Інституту в рамках роботи зазначеного проєкту надають важливу для фахівців та аналітиків з митної справи інформацію щодо осмислення актуальних для бізнесу питань, визначення правомірних, у тому числі через пошук компромісів, шляхів їх вирішення, викриття деструктивних факторів у діяльності митниць та їх анігіляція для оновлення репутації та позитивного ставлення громадськості до митниці – органу держави, ефективність діяльності якого потребує змін та проведення масштабних реформ, здатних до позитивних перетворень.

Протягом періоду роботи митниць у складі фіскальної служби України проблеми у їх роботі мають стійку тенденцію існуюти практично у незмінному сценарному вигляді із відносним ранжуванням залежно від року експертизи, що є абсолютним підтвердженням назрілих проблем країни: зняття напруги у роботі бізнесу та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, спрощення зовнішньої торгівлі за рахунок впровадження у діяльність реальних та дієвих реформ, розробки та впровадження адекватних запитам часу стратегічних змін.



Рис. 1. Проблеми у роботі митниць (складено за матеріалами джерела [2])

На наш погляд, важливою умовою зростання цих показників можна вважати позитивний вплив Угоди про асоціацію з ЄС [3], намічені перспективи в очікуванні українського бізнесу щодо розширеного виходу на європейські ринки за обсягами та номенклатурою товарів.

Оцінка суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності впливу Угоди про асоціацію з ЄС та роботи зони вільної торгівлі ще не досягла упевненого рівня сподівань, що може пояснюватись уповільненням та недотриманням термінів виконання імплементаційних вимог Україною за умовами цієї Угоди.

Певною мірою очікування бізнесу пов'язані зі стартом системних реформ та стратегічних ініціатив Уряду щодо поліпшення наявного стану у зовнішньоекономічній діяльності. Перетворення, що відбуваються у суспільстві, надають можливості набути права висловлювати та вимагати вирішення актуальних питань у митній сфері зацікавленим сторонам, громадським організаціям, які мають відповідну компетенцію з митних питань та митного законодавства, мають досвід роботи у міжнародній торгівлі та обізнані з міжнародною практикою застосування митних правил, переліком необхідних документів для проходження митного контролю, взаємодії з митними структурами інших країн. Цей досвід дав змогу сформулювати рекомендації та запропонувати заходи, метою яких є сприяння торгівлі, спрощення та оновлення контенту умов та порядку проходження митних процедур.

Основні проблемні питання за результатами моніторингу залишаються незмінними протягом останніх декількох років та стосуються вдосконалення застосування митної процедури «єдиного вікна»; спрощення митних процедур за рахунок впровадження новітніх технологій та технічних засобів контролю, використання оновленого програмного забезпечення та ІТ-технологій як засобів комунікації та контролю; імплементації інституту авторизованого економічного оператора на умовах, що визначені європейським митним законодавством; введення чітких правил визначення та оцінки митної вартості товарів, що перетинають митний кодон України. Це питання є чи не найгострішим серед тих, що потребують визначення для подальшої плідної комунікації між митницею та бізнесом, та, як наслідок, впровадження ефективного митного постаудиту та контролю.

За розумінням громадськості, що підтверджують моніторингові дослідження, в сучасних умовах раціональним рішенням Уряду є повне перезавантаження в митній сфері, що разом з імплементаційними зобов'язаннями включає зміни управління діяльністю митного відомства, підвищення заробітної плати митникам, підвищення іміджу митних органів країни, громадський контроль за діяльністю митниць. З наведеного формується висновок, що проблеми реформування та удосконалення митної діяльності вийшли за межі інтересів владних структур та транслюються бізнесом та громадськістю в унісон з проблемами та питаннями, вирішення яких є невідкладним. Розуміння однієї з причин корупційного складника у діяльності митниці – низька заробітна плата, це крок до вирішення проблем митниці за підтримки стейкхолдерів.

Слід відзначити, що значна частка рекомендованих експертами заходів набула втілення у переліку концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1101-р [4].

Еволюція вираження намірів Уряду України щодо проведення реформування державної митної справи надає уявлення про тривалість цього процесу. Загальні напрями реформування державної митної справи визначені у пріоритетних завданнях Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженій у 2015 році [5]. Більше ніж рік потому Програмою діяльності Кабінету Міністрів України за Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII [6] деталізовано питання митного напрямку для реалізації цієї Стратегії. Наступного року Урядом затверджена Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142) [7], середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275) [8]. Протягом 2018 року Кабінетом Міністрів України затверджені заходи та плани із забезпечення виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС, Державною фіскальною службою України розроблені та анонсовані стратегічні плани та програми реформування митного складника діяльності митниці. За різного роду об'єктивних та суб'єктивних підстав реалізації повного або максимально наближеного до завершеного виконання цих програм не відбулось.

На наш погляд, фактори стримання реформ уже були закладені на правовому рівні у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» [9], яким визначені ймовірні ризики невиконання стратегічних завдань, що створюються:

- через нестабільну макроекономічну ситуацію;
- часте внесення змін до податкового законодавства;
- неможливість здійснення модернізації ІТ-систем;
- внутрішнє перешкоджання підрозділами Державної фіскальної служби реорганізації.

Зазначене по суті виявляє неспроможність та невпевненість основних виконавців у реалізації взятих Україною зобов'язань по міжнародних угодах, характеризує низький та такий, що потребує невідкладних змін та заходів, рівень державного управління як на макро-, так й на мікрорівні найбільш впливовою на стан економічного розвитку держави податкової та митної сфери.

Головною рушійною силою якісних перетворень у процесі реформування митної справи є формування концептуальних критеріїв стратегічних змін як об'єкта державного управління стратегією розвитку митної справи в країні. Як і будь-яка інша стратегія розвитку митної справи має бути унікальною щодо сучасного стану стосовно зовнішнього середовища, відповідати внутрішнім потребам країни та суспільства, охоплювати характерні митній сфері аспекти і забезпечувати гармонійність поетапного впровадження стратегічних змін. Це передбачає перенесення акцентів з вирішення поточних завдань та проблем на назрілі першорядні проблеми, що потребують стратегічних змін і системного підходу до їх реалізації.

Як визначає І. Ансофф [10], стратегічні зміни – це процес, який включає чотири стадії: аналіз поточної ситуації, аналіз чинників ситуації, вибір стратегії зміни, контроль за реалізацією і впровадження стратегії.

За узагальненими науковими підходами здійснення процесу управління стратегічними змінами потребує наявності зацікавлених лідерів, спроможних до проведення змін, діагностики наявного стану та формату здійснення митної справи в країні, розробки та обміркованого вибору стратегії змін та розвитку державної митної справи, визначення дієвих форм та методів реалізації стратегічних змін та інноваційного розвитку.

Стратегічні зміни Р. Джейкобсом [11, с. 26] визначені як процес залучення компетентних фахівців для реалізації змін, створення та засвоєння нових методів та технологій у роботі, що спроможні надати нових можливостей розвитку митної справи в Україні як нині, так і в перспективі.

Процеси стратегічного перетворення та реформ митної справи залежать також від факторів впливу та позиції зацікавлених осіб, до яких варто віднести персонал та фахівців митної адміністрації та митниць, особливості взаємодії з державними органами, що здійснюють відповідні види контролю під час переміщення товарів через митний кордон.

Державне управління реформуванням митної справи доречно конструювати через пріоритетні аспекти за науковими розробками зі стратегічного бачення суті належних перетворень в умовах європейської інтеграції. Такий підхід створює певний стимул та бачення перспективи реалізації стратегічних завдань з оптимальним використанням потенціалу та ресурсів. Концептуально аспекти державного управління можливо диференціювати за факторами впливу на організаційний, функціональний, процесуальний, суб'єктно-об'єктний, контентне наповнення якого включає елементи [12, с. 7]:

Організаційний:

- забезпечення виконання умов Угоди про асоціацію з ЄС, імплементація митних правил, стандартів, конвенційних умов до законодавства України з питань митної справи;
- диверсифікація стратегічних цілей та програм розвитку державної митної справи;
- нормативно-правова конвергенція;
- впровадження наукових розробок та результатів досліджень у практичну діяльність та управління державною митною справою;
- розробка та реалізація програмних завдань, що затверджені з метою досягнення визначених євроінтеграційних цілей та виконання Україною зобов'язань, що передбачені в міжнародних угодах;
- забезпечення відкритості діяльності митної адміністрації та митниць;
- координація діяльності та ефективне використання потенціалу та ресурсів з метою ефективного досягнення результату.

Функціональний:

- кореляція функціонального наповнення митної справи та митної діяльності в Україні з орієнтацією на основний акцент євроінтеграційних зобов'язань – сприяння торгівлі та співробітництву в митній сфері;
- затвердження реалістичних планів заходів, які охоплюють усі напрями митної діяльності, організація та контроль їх виконання;
- розробка та впровадження дієвих форм мотивації, професійних компетенцій, підходів та заходів впливу в управлінні персоналом митниць;
- маніфестація інтеграційних цілей для відтворення суспільної довіри до діяльності митниць, цінностей та принципів діяльності, заснованих на дотриманні національних інтересів.

Процесуальний:

- реформування державної митної справи транслює процеси актуальні, ефективні, раціональні, незворотні, об'єктивно визначені для досягнення інтеграційних та актуальних у міжнародній співпраці цілей та мають чітко визначені євроінтеграційні та імплементаційні акценти;
- стандартизація та гармонізація процесів та процедур застосування міжнародних норм та правил в умовах трансформації і реформування державної митної справи;
- форми та методи управління митної адміністрації відображають процеси зміщення акцентів на орієнтацію обслуговування бізнес-процесів у зовнішній торгівлі до індексів провідних країн світу із високими стандартами розвитку та технологічним забезпеченням усіх процесів у митній сфері;
- призначення політично-незаангажованого лідера, який спроможний на пошук досконалих управлінських рішень, впливати на їх реалізацію повною мірою та здійснювати контроль їх ефективності;
- комунікативні процеси спрямовані на упорядкування та залучення внутрішнього та зовнішнього потенціалу для досягнення інтеграційних результатів (громадянське суспільство, інноваційні технології, кращі міжнародні практики, консультації із зацікавленими сторонами);
- на всіх етапах відтворення діяльності митного відомства – Державної митної служби України, запровадження системного підходу до реформування державної митної справи, її удосконалення та відповідність змінним зовнішнім умовам, її здійснення відповідно до змінних торгово-економічних умов у світі.

Суб'єктно-об'єктний:

- зміни внутрішнього середовища відомства, до компетенції якого належить здійснення державної митної справи, трансформація митної організаційно-управлінської структури (ДФСУ – ДМСУ) вимагає зміни формату управління та регулювання процесами в митній сфері та діяльності, організації досконалої, ефективної структури відомства;
- реалізація концепції створення єдиної митниці із вертикаллю підпорядкування за адміністративно-територіальним принципом із варіативністю управлінської підпорядкованості та компетенціями, за допомогою чого намічені інтеграційні процеси набудуть поштовху та інтенсивності;
- усвідомленість та сприяння зацікавлених сторін у створенні оптимальних умов розвитку державної митної справи;
- створення умов конструктивного розвитку державної митної справи за визначеними євроінтеграційними стандартами та можливість оперативного реагування на процеси, що виникають у зовнішньому середовищі, через оптимізацію процесів у внутрішньому середовищі, що впливають на ефективність здійснення державної митної справи.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Адаптація процесів, спрямованих на реформування та стратегічний розвиток державної митної справи, потребує обґрунтування місця і ролі потенціалу у процесах перетворення наявної структури у відомство, що формується за рішенням Уряду, – Державну митну службу України. Її діяльність має стати не прототипом минулої, а європейською проєкцією оновленої сучасної митниці як інноваційної та спроможної до оперативної трансформації залежно від змінних зовнішніх та внутрішніх умов. Важливим під час впровадження змін у наявних умовах вважаємо підвищення потенціалу, виявлення та обґрунтування значущості та ефективності його використання, стратегічні зміни у державному управлінні митною справою.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: зі змінами. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/print153200060721184>.
2. Діалог зі сприяння торгівлі. URL: <http://tfdialogue.ier.com.ua/>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : Розпорядження КМУ від 27.12.2018 № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-%D1%80>.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
7. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.
8. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, Розпорядження КМУ від 03.04.2017 № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.
9. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження КМУ від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.
10. Ансофф И. Стратегическое управление / сокр. пер. с англ. под ред. Л.И. Евенко. Москва : Экономика, 1989. 519 с.
11. Джейкобс Роберт В. Стратегические перемены в реальном времени: Эффективное внедрение метода стратегических перемен – путь к успеху / Пер. с англ. Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. 408 с.
12. Державне управління : підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

References:

1. Konstytuciya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]: pry'jnyata na p'yatij sesiyi Verhovnoyi Rady Ukrayiny 28 cherv. 1996 r.: iz zminamy. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/print153200060721184>.
2. Dialog zi spry'yannya torgivli. [Trade Facilitation Dialogue] URL: <http://tfdialogue.ier.com.ua/>.

3. Uгода pro asociaciyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony, ta Yevropejs'kym Soyuzom, Yevropejs'kym spivtovary'stvom z atomnoyi energiyi i yihnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony. [Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part]. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

4. Pro shvalennya konceptual'nyh napryamiv reformuvannya systemy organiv, shcho realizuyut' derzhavnu podatkovu ta mytnu polityku [On Approving Conceptual Directions for Reforming the System of Bodies Implementing State Tax and Customs Policy], Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.12.2018 No 1101-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-%D1%80>.

5. Pro Strategiyu stalogo rozvytku «Ukrayina-2020» [About Ukraine 2020 Sustainable Development Strategy] : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. No 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

6. Pro Programu diyal'nosti Kabinetu Ministriv Ukrainy [On the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine], Postanova Verhovnoyi Rady Ukrainy; Programa vid 14.04.2016 No 1099-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

7. Pro shvalennya Strategiyi reformuvannya system upravlinnya derzhavnymy finansamy na 2017–2020 roky [On approval of the Strategy for reforming the system of public finance management for 2017–2020], Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy; Strategiya vid 08.02.2017 No 142-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

8. Pro zatverdzhennya seredn'ostrokovogo planu priorityetnyh dij Uryadu do 2020 roku ta planu priorityetnyh dij Uryadu na 2017 rik [On approval of the mid-term plan of priority actions of the Government until 2020 and the plan of priority actions of the Government for 2017], Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy; Plan vid 03.04.2017 No 275-r, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.

9. Pro shvalennya Strategiyi reformuvannya systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy na 2017–2020 roky [On the approval of the Strategy for reforming the public financial management system for 2017–2020], Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy; Strategiya vid 08.02.2017 No 142-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

10. Ansoff, Y. (1989). Strategicheskoe upravlenye [Strategic management] / sokr. per. s angl. pod red. L.Y'. Evenko. Ekonomika, Moscow, 519 p. [in Russian].

11. Dzhejkobs, Robert V. (2004) Strategicheskyye peremeny v real'nom vremeni: Efektivnoe vnedreny'e metoda strategicheskyyih peremen – put' k uspihu [Real-Time Strategic Change: How to Involve an Entire Organization in Fast and Far-Reaching Change]: Per. s angl. Balans-Klub, Dnepropetrovsk. 408 p.

12. (2012) Derzhavne upravlinnya [governance] : pidruchnyk : u 2 t. / Nacz. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; red. kol.: Yu.V. Kovbasyuk (golova), K.O. Vashhenko (zast. golovy), Yu.P. Surmin (zast. golovy) ta in. NADU, T. 1. 564 p. Kiev, Dnipropetrovsk.

М. Ф. Криштанович, доктор габілітований,
професор Вищої школи міжнародних відносин і
суспільних комунікацій в Холмі (Польща)

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Забезпечення національної безпеки – головне завдання державної політики. Проте можна констатувати, що нині в цій сфері накопичилася низка проблем, які потребують невідкладного розв'язання. Якщо на ранніх етапах політика здійснення національної безпеки розглядалася в основному як проблема забезпечення військової безпеки, то згодом вона отримала ширший зміст. Практичне значення механізмів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки полягає в тому, що раніше вона була зорієнтована на забезпечення безпеки в якійсь іншій сфері діяльності, а якщо вже реально виникли загроза чи небезпека національній безпеці держави, то суть сучасних механізмів державної політики полягає у здатності держави захистити національні цінності й інтереси в конкретних внутрішніх і зовнішніх умовах.

Головне призначення механізмів державної політики України полягає в досягненні цілей національної безпеки, а отже, основною функцією державної політики є забезпечення збалансованого існування інтересів особи, суспільства і держави через моніторинг, діагностування, виявлення та ідентифікацію, запобігання та припинення, мінімізацію та нейтралізацію дії внутрішніх і зовнішніх загроз і небезпек.

Сучасна система державної політики України щодо забезпечення національної безпеки в широкому розумінні має базуватися на сукупності наявних і спеціально створюваних органів, державних і недержавних структур, соціальних груп, суспільних об'єднань і громадських організацій, окремих осіб, а також специфічних правових, інформаційних, політичних, економічних та інших зв'язків між ними із забезпечення національних інтересів особи за різних умов функціонування.

Ефективність системи державної політики України щодо забезпечення національної безпеки визначає необхідність ініціювати питання про її докорінне реформування, починаючи від створення моделі її функціонування та формування цілісної системи законодавчих актів у сфері національної безпеки і оборони України.

Ключові слова: державна політика України, безпека, національна безпека, механізми державної політики, суспільство, держава.

M. F. Kryshchanovych. State policy of Ukraine regarding national security

Ensuring national security is the main task of public policy. However, it can be stated that there are a number of problems in this area that need immediate resolution. While in the early stages, national security policy was largely seen as a problem of military security, it subsequently became more meaningful. The practical importance of changing the paradigm of national policy in the field of national security lies in the fact that it has previously focused on security in some other sphere of activity, and when the real or present danger to the national security of the state has already arisen, the essence of the modern paradigm of this policy lies in the ability of the state to protect national values and interests in specific internal and external conditions.

The main purpose of the state policy system of Ukraine is to achieve national security goals, and therefore the main function of this system is to ensure the balanced existence of the interests of the individual, society and state through monitoring, diagnosis, detection and identification, prevention and termination, minimization and neutralization of internal and external threats. and the dangers.

The modern system of state policy of Ukraine on ensuring national security in the broadest sense should be based on the totality of already existing and specially created bodies, state and non-state structures, social groups, public associations and public organizations, individuals, as well as specific legal, information, political, economic and other links between them to ensure the national interests of the individual under different conditions of functioning.

© **М. Ф. Криштанович**, 2019

The effectiveness of the national policy system of Ukraine on ensuring national security determines the need to initiate the question of its thorough reforming, starting from the creation of a model of its functioning and the formation of a comprehensive system of legislative acts in the field of national security and defense of Ukraine.

Key words: *state policy of Ukraine, security, national security, mechanisms of state policy, society, state.*

Постановка проблеми. В умовах конфліктної ситуації на сході України та анексії Криму Російською Федерацією, що може призвести до погіршення та дестабілізації внутрішнього стану в країні, погіршення ситуації у сфері міжнародної безпеки, сукупність усіх цих внутрішніх і зовнішніх факторів впливає на становище України у світі. Тому необхідно визначити основні механізми державної політики щодо забезпечення національної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одними з основних механізмів державного політики, які визначають шляхи забезпечення національної безпеки держави, є організаційний та правовий механізми. Організаційний механізм державної політики забезпечує координацію діяльності органів влади, створення необхідних структур у системі забезпечення національної безпеки, ініціювання та проведення публічних обговорень із питань національної безпеки, а правовий механізм має законодавчий підхід, який розкривається через забезпечення національної безпеки шляхом прийняття нових норм законодавства та їх виконання через різні форми державного контролю.

Суть механізмів державного політики, які пропонуються науковцями, зокрема, такими як І. Білько, С. Головащенко, О. Данільян, О. Дзьобань, А. Качинський, Н. Нижник, Г. Ситник та ін., полягає у впровадженні механізмів державної політики із забезпечення національної безпеки, координації діяльності органів влади в цій сфері.

Мета статті – розглянути ефективність механізмів державної політики України в контексті забезпечення національної безпеки держави загалом та визначити їх основні напрями та функції в цій галузі.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про національну безпеку України» 2018 р. визначено, що її національна безпека має забезпечуватися шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку загальнодержавних та галузевих концепцій, доктрин, стратегій та програм, у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Цей Закон, відповідно до ст.ст. 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину необхідний захист від загроз. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів країни у сферах національної безпеки, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки [1].

Функціями державної політики, процесом національної безпеки є цілеспрямовані, організуючі, координуючі та регулюючі впливи суб'єктів державного управління національною безпекою, які спрямовані на реалізацію національних інтересів. Вони мають регулювати ці сфери життєдіяльності суспільства та держави. Їх головною метою є створення належних умов розвитку особи, прогресу суспільства і держави, а також нейтралізація загрози послаблення спроможності держави реалізувати інтереси національні на міжнародній арені. Варто зазначити, що специфічність визначених функцій полягає також у тому, що виявлення та нейтралізація загроз національним інтересам передбачає використання спеціально створюваних сил і засобів, зокрема збройних сил, розвідки, правоохоронних органів та інших, тому їх реалізація може мати «силовий», примусовий характер [2].

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

Держава у процесі реалізації своїх функцій із забезпечення національної безпеки має:

- здійснювати моніторинг, який має надавати об'єктивний та всебічний аналіз і прогнозування, спостереження та системну оцінку стану національної безпеки та загроз й небезпек національній безпеці України;

- організовувати ефективну роботу державної системи забезпечення національної безпеки щодо реалізації комплексу заходів, які мають бути спрямовані на попередження, виявлення та нейтралізацію загроз і небезпек національній безпеці України;

- здійснювати контроль за розробленням, створенням, розвитком, використанням, експортом та імпортом сучасних технологій, засобів та систем національної безпеки через їх сертифікацію і ліцензійну діяльність;

- проводити необхідну протекціоністську політику щодо виробників технологій, засобів і систем безпеки на території України та за її межами і вживати заходів із захисту внутрішнього ринку від проникнення на нього неякісних продуктів у сфері безпеки;

- сприяти наданню суб'єктам державного управління належного доступу до світових ресурсів забезпечення безпеки;

- формулювати і реалізовувати державну політику у всіх сферах національної безпеки України;

- організовувати розроблення державних програм для забезпечення національної безпеки України, які мають сприяти об'єднанню зусиль державних і недержавних організацій у цій сфері.

Основними напрямками державної політики України щодо забезпечення національної безпеки є:

1) у політичній сфері – створення дійових механізмів захисту прав громадян України в країні та світі; запобігання й усунення спроб втручання у внутрішні справи України; входження в наявні та створювані системи універсальної і регіональної безпеки; уникнення політичного екстремізму, підтримка громадянської злагоди та соціальної стабільності; побудова надійної системи захисту конституційних засад, запобігання та боротьба з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами; забезпечення належного виконання законних рішень органів державної влади і місцевого самоврядування [3];

2) в економічній сфері – недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перетікання в тіньову економіку; контроль за експортно-імпортною діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника; боротьба з наявною протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливу національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів [4];

3) у соціальній сфері – виявлення й усунення причин, що призводять до різкого розширення суспільства під час переходу до ринкової економіки; вжиття вчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я; стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього й культурного потенціалу країни; захист прав споживачів [5];

4) у війсьній сфері – створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнному конфлікту, локалізації та ліквідації їхніх наслідків; запобігання спробам та усунення порушень державного кордону територіальної цілісності України; демократичний цивільний контроль за воєнною організацією держави [6];

5) в екологічній сфері – впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля; контроль за станом навколиш-

нього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, вчасне попередження громадян України в разі небезпеки; забезпечення зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище; впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій; реалізація заходів щодо зменшення впливу наслідків Чорнобильської катастрофи; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів [7];

6) в інформаційній сфері – вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору та входження України у світовий інформаційний простір; виявлення й усунення причин інформаційної дискримінації України; усунення негативних чинників порушення інформаційного простору, інформаційної експансії з боку інших держав; розробка і впровадження необхідних засобів та режимів отримання, зберігання, поширення і використання суспільно значущої інформації, створення розвиненої інфраструктури в інформаційній сфері [8];

7) у зовнішньополітичній сфері – основною метою політики національної безпеки є формування зовнішнього оточення, яке має сприяти внутрішньому розвитку країни. Кінцевою умовою його досягнення є збереження миру, мирне розв'язання усіх міждержавних проблем та суперечностей. Якщо брати до уваги зовнішньополітичну складову частину національної безпеки, то одним із найважливіших її елементів є задоволення державою своїх національних інтересів на трьох основних рівнях:

- глобальному, який передбачає активну і повноцінну її участь у побудові системи міжнародної безпеки з об'єктивним, а також адекватним урахуванням місця, ролі, потреб та ресурсного потенціалу держави;

- регіональному, який забезпечує гарантію стабільності і безпеки України, її участь у військово-політичних або державних союзах, у регіональній та міжнародній співпраці;

- субрегіональному, який враховує тенденції розвитку всеохопного взаємовигідного співробітництва з найближчим оточенням, організацію зон вільної торгівлі, транскордонного співробітництва та інших форм співпраці [9].

З метою реалізації політики у сфері національної безпеки держава застосовує всі наявні в її розпорядженні засоби – політичні, економічні, правові, військові, організаційні та інші, на основі яких здійснюється послідовне втілення засад національної безпеки, враховуючи необхідне розмежування відповідних повноважень та забезпечення координації дій органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Державна політика України у сфері забезпечення національної безпеки базується на таких принципах:

- дотримання Конституції України, законодавства України щодо основ застосування загальновизнаних принципів і норм міжнародного права під час здійснення діяльності із забезпечення національної безпеки України;

- відкритість під час реалізації функцій державних суб'єктів, яка має передбачати необхідність інформування суспільства про їх належну діяльність з урахуванням тих обмежень, які встановлені законодавством України;

- правова рівність стосовно всіх учасників процесу забезпечення національної безпеки поза залежністю від їх політичного, соціального і економічного статусу;

- пріоритетний розвиток вітчизняних сучасних технологій та систем забезпечення національної безпеки [10, с. 24–25].

Серед чинників, які справляють негативний вплив на розробку та впровадження політики національної безпеки, можна назвати такі:

- некомпетентність та корумпованість бюрократичного апарату;

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

- економічні диспропорції в розвитку регіонів України та політичні спекуляції навколо наявних соціокультурних відмінностей, які посилюють тенденції до міжрегіонального відчуження, а отже, формують реальну загрозу цілісності українського суспільства та держави;
- конфліктність та неузгодженість у діях органів державної влади у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки і, як наслідок, неадекватні загрозам національній безпеці державно-управлінські впливи з боку органів державної влади;
- відсутність продуманої і прозорої кадрової політики, через що в доборі кадрів керуються не професіоналізмом фахівців, а їхньою партійною належністю;
- спекулятивне використання політичними лідерами нерозв'язаних конфліктних проблем, що призводить до поглиблення суперечностей і розколу держави;
- очікування серед населення погіршення соціально-економічного стану, зокрема через загрозливі тенденції розвитку світової економічної системи;
- відсутність системності в роботі органів державної влади щодо виконання прийнятих рішень у сфері національної безпеки;
- низькі темпи структурної перебудови національної економіки, її підготовки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції;
- підвищення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, погіршення екологічного стану водних ресурсів;
- наявність правового нігілізму, посилення недовіри громадян до органів влади через неналежне виконання чинного законодавства, корупцію, а також хабарництво;
- загрозливі масштаби зростання кількості неканонічних церков;
- слабкість українських інституцій в питаннях пошуку консенсусу, необхідного для окреслення шляхів подальшого розвитку;
- не вирішеність більшості проблем державного будівництва і суспільного розвитку – від способу управління країною до геополітичної орієнтації;
- втрата колишніх регулятивних механізмів у різних сферах суспільного життя та значних ресурсів, виникнення нових проблем, зокрема послаблення солідарної суспільної поведінки;
- недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, через що органи державної влади функціонують без надійного контролю з його боку;
- втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Таким чином, державна політика України щодо забезпечення національної безпеки визначає життєво важливі інтереси держави, суспільства і громадянина. Її цілями та цінностями є необхідність розробки і використання сучасних та ефективних механізмів та засобів державної політики України щодо протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам держави.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241 (дата звернення: 18.07.2019)
2. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посібник. Київ : НАДУ, 2010. 208 с
3. Телявский Д. Политическая безопасность. URL: www.myshared.ru/slide/1282428.
4. Белов О.Ф. Економічна безпека України: пріоритети та механізми забезпечення. URL: www.niss.gov.ua/book/belov/6.html.
5. Домбровська С.М. Механізм забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. *Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління*. Миколаїв : Вид. ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.

6. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика: монографія / В.Ю. Богданович, М.Ф. Єжєєв, І.Ю. Свида. Львів : ЛІСВ, 2008. 300 с.
7. Якібчук О.В. Особливості екологічної безпеки України в системі національної безпеки. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка* / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2014. Вип. 1. Державне управління. С. 100–104.
8. Інформаційна безпека сучасної держави / В.О. Бондаренко, В.О. Литвиненко. URL: www.crimeresearch.ru/library/strateg.html.
9. Савчин О. Трансформація архітектури безпеки та стратегічний вибір для України. URL: www.uaforeignaffairs.com/ua/bezpeki-ta-strategichnii.
10. Про національну безпеку України : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241 (дата звернення: 18.07.2019)

References:

1. Pro natsionalnu bezpeku Ukrayiny : Zakon Ukrayiny (2018) [On the national security of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR)* [*Verkhovna Rada (BBR) information*]. No 31. St. 241 (related to: 18.07.2019) [Ukraine]
2. Sytnyk H.P. (2010) Kontseptualni zasady zabezpechennya natsionalnoyi bezpeky Ukrayiny. [Conceptual principles of national security of Ukraine] : navch. posib. [teach. manual]. Kyiv : NADU. 208 p. [Ukraine]
3. Telyavskyy D. Polytycheskaya bezopasnost. [Political security]. URL: www.myshared.ru/slide/1282428. [in Russian]
4. Byelov O.F. Ekonomichna bezpeka Ukrayiny: priorytety ta mekhanizmy zabezpechennya. [Economic security of Ukraine: priorities and mechanisms of security] URL: www.niss.gov.ua/book/belov/6.html. [Ukraine]
5. Dombrov's'ka S.M. (2015) Mekhanizm zabezpechennya derzhavnoyi sotsialnoyi bezpeky v Ukrayini. [The mechanism of state social security in Ukraine]. *Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyy zhurnal. Derzhavne upravlinnya*. [Scientific works: Scientific and methodological journal. Governance]. Mykolayiv : Vyddav. CHDU im. Petra Mohyly. Vyp. 242. T. 254. P. 28–32. [Ukraine]
6. Bohdanovych V.Yu. Yezheyev M.F. and Svyda I.Yu. (2008) Osnovy derzhavnoho upravlinnya zabezpechenniam oboronozdatnosti Ukrayiny: teoriya i praktyka: [Fundamentals of Public Administration of Defense of Ukraine : Theory and Practice] : monohrafiya [monograph]. Lviv : LISV, 300 p. [Ukraine]
7. Yakibchuk O.V. (2014) Osoblyvosti ekolohichnoyi bezpeky Ukrayiny v systemi natsionalnoyi bezpeky. [Features of Ukraine's environmental security in the national security system]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im. T. Shevchenka / Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka ; [Bulletin of the Kyiv National University. T. Shevchenko / Kiev. nat. them. T. Shevchenko]*. vidp. red. A.Ye. Konverskyu. Kyiv, Vyp. 1. Derzhavne upravlinnya. P. 100–104 [Ukraine]
8. Bondarenko V.O. and Lytvynenko V.O. Informatsiyana bezpeka suchasnoyi derzhavy. [Information security of the modern state]. URL: www.crimeresearch.ru/library/strateg.html. [in Russian]
9. Savchyn O. Transformatsiya arkhitektury bezpeky ta stratehichnyy vybir dlya Ukrayiny. [Transformation of security architecture and strategic choice for Ukraine]. URL: www.uaforeignaffairs.com/ua/bezpeki-ta-strategichnii. [Ukraine]
10. Pro natsionalnu bezpeku Ukrayiny : Zakon Ukrayiny (2018) [On the national security of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR)*, [*Verkhovna Rada (BBR) information*]. No 31. St. 241. (related to: 18.07.2019) [Ukraine]

І. В. Кукін, кандидат наук з державного управління, перший заступник начальника Головного центру управління службою Державної прикордонної служби України

ОСОБЛИВОСТІ СПРИЙНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ІНФОРМАЦІЙНУ БЕЗПЕКУ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

В умовах трансформації постіндустріального суспільства в інформаційне людина залишається одним із найбільш вразливих елементів системи національної безпеки держави. Разом із тим особливості сприйняття людиною інформації, на підставі якої вона здійснює свою діяльність, залишаються неповною мірою дослідженими. Це обмежує можливості органів державної влади та місцевого самоврядування щодо використання та розвитку механізмів державного управління процесами забезпечення інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

Акцентовано на тому, що система поглядів на себе, навколишній світ, ідеї, ідеали, переконання, принципи і цінності, що становлять свідомість людини, поступово формується протягом її життя. Для обґрунтування окремих положень наведені приклади із введених у науковий обіг історичних джерел, що ілюструють негативний вплив на суспільство комуністичної пропаганди.

Звернено увагу, що людина під час задоволення потреби використовує: інформаційні канали, завдяки яким забезпечується зв'язок із зовнішнім середовищем; фільтр сприйняття інформації; попередньо сформований світогляд; отриману інформацію; уявлення про особисті потреби; процес корегування власного світогляду; процес прийняття рішення для задоволення потреби шляхом виконання певного діяння (дія або бездіяльність), спрямованого на задоволення певної потреби.

Зазначено, що наявні потреби активують відповідні інформаційні канали з метою забезпечення зв'язку свідомості людини із зовнішнім середовищем. Раніше сформований світогляд людини налаштовує фільтр сприйняття інформації від інформаційних каналів.

Сприйнята інформація запам'ятовується людиною та використовується для прийняття рішення і корегування власного світогляду, якщо отримані від попереднього діяння результати не відповідають очікуванню. Із кожним новим циклом задоволення потреб відбувається удосконалення світогляду, який безпосередньо впливає на зміни як фільтру сприйняття інформації, так і потреб особистості. Після прийняття рішення щодо задоволення потреби людина своїм діянням справляє вплив на зовнішнє середовище, результати якого надходять на інформаційні канали. Процес циклічно повторюється.

Підкреслено, що забезпечення інформаційної безпеки особистості залежить від усунення ризиків помилкового функціонування процесів корегування свідомості особистості, невідповідного налаштування фільтру сприйняття інформації та формування в людини шкідливих для неї потреб. Зазначені особливості потребують першочергового врахування в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки держави.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів щодо створення державних механізмів розвитку, захисту та корегування основних елементів свідомості особистості.

Ключові слова: інформаційна безпека, фільтр сприйняття інформації, свідомість особистості, інформаційні канали, задоволення потреб.

I. V. Kukin. Features of information perception that affect to the individual information security in the field of the national state security

In the conditions of post-industrial society transformation into information stage the person remains one of the most vulnerable elements of the national state security system. At the same time, the peculiarities of a

© **І. В. Кукін, 2019**

person's perception of the information on the basis of which he carries out his activity remain insufficiently researched. This limits the ability of public authorities and local self-government to use and develop mechanisms of public administration processes for ensuring individual information security in the national state security system.

It is emphasized that the system of oneself and the world views, ideas, ideals, beliefs, principles and values that make up a person's consciousness is gradually formed throughout his life. To substantiate some of the provisions, examples of historical sources introduced into the scientific circulation which are illustrated the negative impact on communist propaganda society.

It is noted that in satisfying the need, the person uses: information channels through which communication with the environment is ensured; filter of information perception; pre-formed worldview; information received; understanding of personal needs; the process of adjusting one's worldview; the process of making a decision to meet a need by performing a specific action (action or omission) aimed at meeting a specific need.

It is stated that the existing needs activate the relevant information channels for communication of human consciousness with the external environment. Former outlook of the person adjusts the filter of information perception from information channels.

Perceived information is remembered by a person and used to make decisions and adjust their own outlook if the results obtained from the previous action do not go as expected. With each new cycle of satisfaction of needs there is an improvement of the outlook which directly influences changes both the filter of the information perception, and the person needs. Once a decision has been made to meet a need, an individual exerts an influence on the external environment through which their actions are delivered to information channels. The process is repeated cyclically.

It is emphasized that ensuring the information security of the person depends on eliminating the risks of the correct processes functioning of the personality consciousness, inappropriate adjustment of the information perception filter and formation in the person of harmful to it. These features require priority consideration in the activities of state authorities and local self-government in providing the individual information security in the field of the national state security.

The further research direction may be to identify approaches to the creation of state mechanisms for the development, protection and correction of the basic elements of personality consciousness.

Key words: information security, information perception filter, personality consciousness, information channels, needs satisfaction.

Постановка проблеми. В умовах трансформації постіндустріального суспільства в інформаційне людина залишається одним із найбільш вразливих елементів системи національної безпеки держави. Разом із тим особливості сприйняття людиною інформації, на підставі якої вона здійснює свою діяльність, залишаються недостатньо дослідженими.

Це обмежує можливості органів державної влади та місцевого самоврядування щодо використання та розвитку механізмів державного управління процесами забезпечення інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави. Зменшення ризиків інформаційної вразливості людини в умовах ведення гібридних війн залишається одним з актуальних завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості сприйняття інформації, на підставі якої людина приймає рішення щодо своєї особистої діяльності, досліджувались О.А. Гавриленко, Є.О. Шалімовою, Н. Гумбою, О.Т. Бариштопольцем, К.С. Філатовою, Д. Саттером, А.Д. Сливозьким. Разом із тим процеси, що зумовлюють інформаційну вразливість особистості, залишаються мало дослідженими.

Мета статті – визначення основних процесів, що відбуваються під час сприйняття інформації та найбільш суттєво впливають на інформаційну безпеку особистості у сфері національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Проблема інформаційної безпеки особистості була відома в античну добу. Це підтверджується фрагментами присяги громадян Херсонесу (кінець IV – початок III ст. до н.е.) «буду однодумним щодо порятунку та свободи держави й громадян

і не зраджу Херсонесу», «буду служити народу та радити йому найкраще й найсправедливіше для держави й громадян», «не буду розголошувати нічого з таємного», «не буду давати або приймати подарунку на шкоду державі й громадянам» [1, с. 13].

На нашу думку, сучасне українське суспільство має аналогічні проблеми. Цілеспрямованим інформаційним впливом, введенням в оману, підкупом, обіцянками Російська Федерація створила серед громадян України своїх поплічників, що і дало змогу провести без значних військових втрат тимчасову окупацію окремих територій України. Одним із негативних результатів інформаційної агресії можна вважати формування в частки громадян України шкідливих для України потреб, оскільки вони виступають рушійною силою людської діяльності.

Розвиток особистості відбувається завдяки функціонування механізмів спадковості (наслідування від попередніх поколінь елементів культури), метаболізму (взаємного обміну та споживання інформації), сприйняття інформації, мотивації діяльності, соціалізації (набуття певного статусу в суспільних відносинах), саморегуляції життєдіяльності, спонукання до виконання певних дій та планування діяльності [2, с. 69].

Протягом життя в людини поступово формується система поглядів на себе та навколишній світ, ідеї, ідеали, переконання, принципи і цінності, що становлять її свідомість [3, с. 8]. Вона виступає ідеологічною та моральною основою для усвідомленої діяльності людини [3, с. 31]. Висловлення правди можна вважати проявом людської моралі і мірилом інтелігентності та вихованості людини. Більшість ділових стосунків у суспільстві базується на припущенні, що люди – чесні і будуть виконувати взяті на себе обов'язки [4, с. 448].

Частина потреб людини формується під впливом розвитку суспільства та культурного розвитку особистості. Разом із тим певні потреби генетично закладені в програмах життєдіяльності людини, особливо стосовно збереження життя, ідентичності, збереження і продовження роду, освоєння навколишнього середовища [3, с. 9].

Задоволення потреб неможливо без використання певних ресурсів, які здебільшого обмежені. Чим нижчий рівень культури особи, тем менш ефективно вона може витратити наявні ресурси та визначити пріоритети для задоволення власних бажань. Так, частина грошового забезпечення римського солдата затримувалась для попередження зайвих витрат та зменшення ризиків дезертирства під час військових походів [5, с. 262].

На думку К.С. Філатової, під впливом виховання, прийнятих у суспільстві стереотипів поведінки в кожній особі формуються певні установки. В однакових ситуаціях людина використовує накопичені під час життя шаблони поведінки. Це призводить до того, що особа сприймає лише ту інформацію, на яку вона заздалегідь налаштована. Людина схильна ігнорувати інформацію, що не відповідає її очікуванням. Навіть використання спеціальних технічних засобів для розширення можливостей органів чуття людини не дає людині змоги наблизити суб'єктивне уявлення моделі світу до реальності. Неможливо знайти двох людей, досвід яких повністю збігається. Це призводить до того, що кожна особа має своє уявлення про оточуючий її світ [6, с. 13].

Каналами отримання інформації про зовнішній світ можуть бути: очі (зір, 80% інформації, яку отримує людина); вуха (слух); ніс (нюх); язик (смак); шкіра (дотик); вестибулярний апарат (орган рівноваги і координації рухів) [3, с. 51]. Людській мозок відображає зовнішній та внутрішній світ особистості, зумовлює її існування та існування суспільства. Те, що дві людини завжди бачать різні картини одного об'єкта, обґрунтовується як різною чутливістю органів чуття людини, так і іншими факторами [7, с. 25].

Погоджуємось із думкою, що різновидами неправдивої інформації можуть бути: завідома неправда; неадекватне розуміння слів та думок іншої людини [7, с. 25]. Крім цього, джерелом неправдивої інформації можуть бути логічні умисні або неумисні помилки.

Так, П.О. Кропоткін справедливо зазначив, що збільшення багатств досягається фізичною та розумовою працею. Ніхто не може присвоювати собі результати праці. Разом із тим подальші його висновки щодо необхідності експропріації засобів виробництва для отримання найбільшої вигоди для всіх членів суспільства та відмови від необхідності вимірювання споживання не можна вважати обґрунтованими [8, с. 31]. По-перше, засоби виробництва теж є результатами фізичної та розумової праці. По-друге, обсяг споживання товарів та послуг не може перевищувати фактично отриманих результатів праці.

На народному зібранні у Сокольниках Л.Д. Троцький 9 червня 1918 р. зазначив, що дефіцит хлібу в Росії становить 560 млн пудів, але він є в Україні та Новоросії, які ненадовго відійшли від неї. Залишок врожаю 1917 р. в Росії становить 34 млн пудів, що дає змогу задовольнити мінімальні потреби без постачання хлібу з України [9, с. 11]. Вирішення проблеми він бачив у відправці робочих загонів у багаті хлібом райони та залучення місцевої бідноти для надання відповідної допомоги. Для створення мотиваційних умов щодо сприяння діяльності робочих загонів рекомендувалось обіцяти місцевим мешканцями надати в майбутньому все їм необхідне, якщо вони будуть допомагати віднімати хліб [9, с. 34]. Як бачимо, йдеться про призов щодо отримання товарів без будь-якої корисної праці шляхом грабування, спонування до протиправної діяльності та обману громадян.

Критикуючи марксистську політекономію, Ю.М. Канигін зазначив, що одним з основних її недоліків є неможливість врахування інтелектуальної праці. На відміну від неї, фізична економія Лейбница базувалась на стосунках людини з природою, отриманні матеріальних благ від неї з використанням досягнень науки. Саме завдяки науковцям і менеджерам стає можливим використання нових технологій та ресурсів природи. Без духовності, релігії і моральності люди перетворюються на озвірілий натовп [10, с. 45].

Підтвердженням цього можна вважати подій, які відбувались у Гужівці (нині село Ічнянського району Чернігівської області) упродовж 1918–1919 рр., що описані у щоденнику К.І. Самбурського. Так, 15 січня 1919 р. через Гужівку та Ічню на Київ проходив полк більшовиків (вихідці з Новгород-Сіверського, Трубчевського та інших повітів). Погрожуючи зброєю, забирали коней, теплий одяг, білизну. З багатьох, кого зустрічали на дорозі, знімали хороший одяг та віддавали свій порваний. Місцевому населенню задавали питання, навіщо вони відокремилися від Росії, де, на відміну від них, немає хлібу. Наступної доби рухалася артилерія більшовиків. Їхня поведінка і селян нічим не відрізнялися [11, с. 28].

Бажання творити реальність змусило радянську владу запровадити організовану фальсифікацію реалій життя відповідно до уявлень радянської ідеології. Це негативно вплинуло на розвиток демократичних інститутів суспільства (парламент, суди, засоби масової інформації, професійні союзи тощо). Відмова від віри в Бога призвела до впровадження ідеології, вірність якої доводилась імітацією реальності [12, с. 40].

На думку Н. Гумби, людина не може повністю керувати своїми емоціями та процесом мислення. Здібності людини обмежені лише фіксацією результатів зазначених процесів. Це зумовлює можливість керування поведінкою особи шляхом цілеспрямованого створення відповідних мотиваційних умов [3, с. 86].

Погоджуємось з думкою Є.О. Шалімової, що завдяки переробленню інформації у процесі мислення людина здатна відтворювати у своєму мозку елементи структури зовнішнього середовища. Для цього використовуються фізична, духовна та соціальна сигнальні системи, що пов'язані між собою певними психічними процесами [2, с. 42].

Усвідомлені вчинки люди здійснюють під впливом світогляду. Разом із тим емоції можна вважати інструментом, що дає змогу людині миттєво оцінювати загрозливі події, процеси, предмети та здійснювати певні дії для задоволення власних потреб [3, с. 31]. Інформація, що

сприйнята людиною, завжди є меншою за обсягом та викривленою. Уявлення людини є лише суб'єктивною думкою про навколишнє до неї середовище. Люди спочатку фільтрують інформацію і лише потім її засвоюють. Фільтри сприйняття інформації формуються під впливом власного досвіду, унікальних особистих ідей та переконань. Основною їхньою функцією можна вважати природно зумовлену потребу зниження загального навантаження на роботу мозку шляхом селекції важливої інформації та відхилення неважливої [3, с. 57].

Людина під час задоволення потреби використовує: інформаційні канали, завдяки яким забезпечується зв'язок із зовнішнім середовищем; фільтр сприйняття інформації; попередньо сформований світогляд; отриману інформацію; уявлення про особисті потреби; процес корегування власного світогляду; процес прийняття рішення для задоволення потреби шляхом виконання певного діяння (дія або бездіяльність), спрямованого на задоволення потреби, що показано на рис. 1.

Наявні потреби активують відповідні інформаційні канали для забезпечення зв'язку свідомості людини із зовнішнім середовищем. Раніше сформований світогляд людини налаштовує фільтр сприйняття інформації від інформаційних каналів. Сприйнята інформація запам'ятується людиною та використовується, по-перше, для прийняття рішення, по-друге, для корегування власного світогляду, якщо отримані від попереднього діяння результати не відповідають очікуваням.

З кожним новим циклом задоволення потреб відбувається удосконалення світогляду, який безпосередньо впливає на зміни як фільтру сприйняття інформації, так і потреб особистості. Після прийняття рішення щодо задоволення потреби людина своїм діянням здійснює вплив на зовнішнє середовище, результати якого надходять на інформаційні канали. Процес циклічно повторюється.

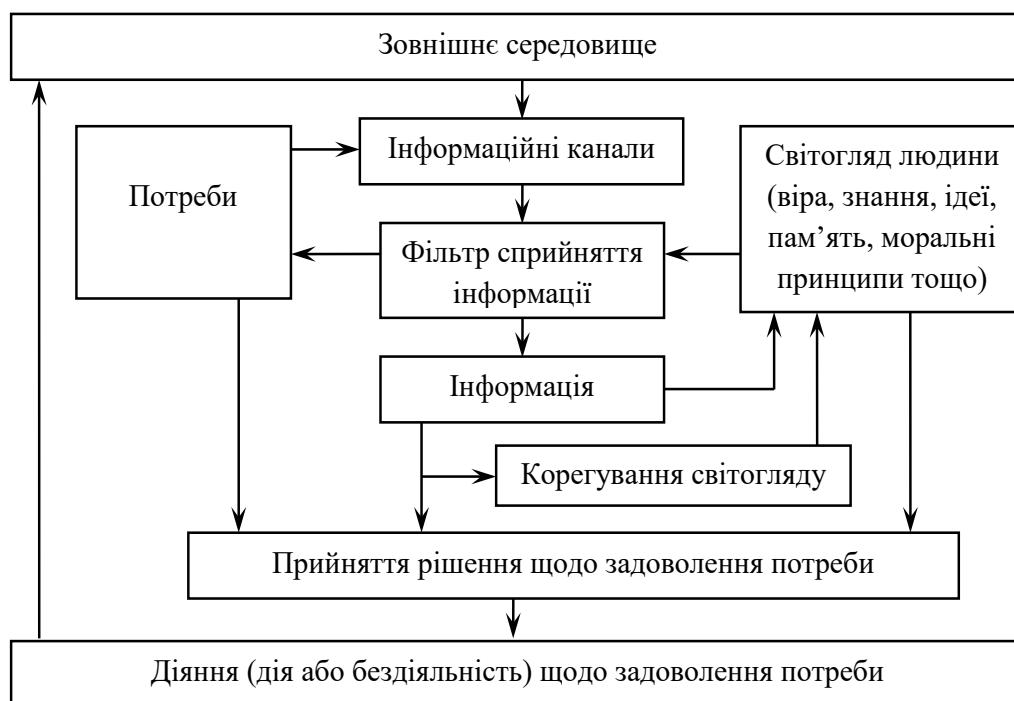


Рис. 1. Процес задоволення потреби людиною

На нашу думку, віру і знання можна вважати елементами свідомості людини, що доповнюють один одного. Якщо знань для прийняття рішення замало, людина здатна замінювати їх вірою. Багаторазова перевірка прийнятих рішень практикою дає змогу спростовувати або укріплювати засновані на вірі принципи, виявляти закономірності та поступово замінити її науковими знаннями. Крім цього, віра у правильність прийнятого рішення може слугувати додатковим мотиваційним фактором, що забезпечує його реалізацію.

На нашу думку, найбільш суттєво на поступовий розвиток свідомості людини впливають процес корегування свідомості особистості, фільтр сприйняття інформації, власні потреби людини. Зазначені елементи можуть спричинити певні відмінності поведінки особи під впливом зовнішніх загроз та становити ризики щодо інформаційної вразливості особистості. Саме вони потребують врахування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування задля забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, забезпечення інформаційної безпеки особистості залежить від усунення ризиків помилкового функціонування процесів корегування свідомості особистості, невідповідного налаштування фільтру сприйняття інформації та формування в людини шкідливих для неї потреб. Зазначені особливості потребують першочергового врахування в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки держави.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів щодо створення державних механізмів розвитку, захисту та корегування основних елементів свідомості особистості.

Список використаних джерел:

1. Гавриленко О.А. Історія держави і права України : хрестоматія – практикум : навчальний посібник. Харків : ХНУ, 2015. 348 с.
2. Шалімова Є.О. Функціональна модель особистості : пошуки політико- культурних детермінант поведінки : монографія. Київ : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2008. 255 с.
3. Гумба Н. Правда про людину. Київ : Український пріоритет, 2012. 200 с.
4. Бариштополець О.Т. Брехня в інформаційному просторі та між особовій комунікації : монографія. Кіровоград : Імекс-ЛТД, 2013. 648 с.
5. Флавий В.Р. Краткое изложение военного дела / пер. С.П. Кондратьева. *Вестник древней истории*. 1940. № 1. С. 231–293.
6. Филатова Е.С. Соционика для всех. Наука общения, понимания и согласия. Санкт-Петербург : Б&К, 1999. 276 с.
7. Аугустинавичуоте А. Соционика : введение. Москва : АСТ ; Санкт-Петербург : Terra Fantastica, 1998. 444 с.
8. Кропоткин П.А. Хлеб и воля ; Современная наука и анархия. Москва : Правда, 1990. 640 с.
9. Троцкий Л.Д. На борьбу с голодом. Москва : Коммунист, 1918. 63 с.
10. Каныгин Ю.М. Физическая экономия как альтернатива политэкономии. Энергия прогресса. Киев : Арий, 2016. 272 с.
11. Самбурський К.І. Щоденники. 1918–1928. Гірка українська історія очима псаломщика з Гужівки. Київ : Гнозис, 2015. 1024 с.
12. Саттер Д. Век Безумия. Распад и падение Советского Союза. Киев : Дух і Літера, 2017. 500 с.

References:

1. Gavrylenko O.A. (2015) *Istoriya derzhavy i prava Ukrainy : khrestomatiya – praktykum* [History of the State and Law of Ukraine: Textbook – Workshop]. Tutorial, Press KHNU, Kharkiv, 348 p. [Ukraine]
2. Shalimova Ye.O. (2008) *Funktsionalna model osobystosti : poshuky polityko-kulturnykh determinant povedinky* [Functional model of personality: search for political and cultural determinants of behavior]. Monograph, Press NPU M.P. Dragomanova, Kyiv, 255 p. [Ukraine]
3. Gumba N. (2012) *Pravda pro lyudynu* [The truth about human]. Press Ukrainskyi priorytet, Kyiv, 200 p. [Ukraine]
4. Baryshchepets O.T. (2013) *Brekhnia v informatsinomu prostori ta mizh osobovii komunikatsii* [Falsehood in the information space and between personal communication]. Monograph, Press Imeks-LTD, Kirovograd, 648 p. [Ukraine]
5. Flavyi V.R. (1940) *Kratkoe yzlozhenye voennogo dela* [Summary of the military work]. (S.P. Kondratev, Trans.). *Vesnyk drevnei ystoriy* [Bulletin of Ancient History]. No 1. Pp. 231–293.
6. Fylatova E.S. (1999) *Sotsyonyka dlia vseh. Nauka obschcheniya, ponymaniya y soglasya* [Socionics for everyone. The science of communication, understanding and consent]. Press B&K, Sankt-Peterburg, 276 p. [Russia]
7. Augustynavachuote A. (1998) *Sotsyonyka : vvedenye* [Socionics: introduction]. Press AST, Moscow, Press Terra Fantastica, Sankt-Peterburg, 444 p. [Russia]
8. Kropotyn P.A. (1990) *Khleb y volia ; Sovremennaia nauka y anarhiya* [Bread and will; Modern science and anarchy]. Press Pravda, Moscow, 640 p. [Russia]
9. Trotskyi L.D. (1918). *Na borbu s golodom* [To fight hunger]. Press Kommunist, Moscow, 63 p.
10. Kanygyn Yu.M. (2016) *Fyzycheskaia ekonomyia kak alternatyva polytekomyy. Energyia progressa* [Physical economy as an alternative to political economy. Energy of progress]. Press Aryi, Kyiv, 272 p. [Ukraine]
11. Samburskyi K.I. (2015) *Shchodennyky. 1918–1928. Hirka ukrainska istoria ochyma psalomshchyka z Huzhivky* [Diaries. 1918–1928. A bitter Ukrainian history through the eyes of a psalmist from Huzhivka]. Press Hnozis. Kyiv, 1024 p. [Ukraine]
12. Satter D. (2017) *Vek Bezumyia. Raspad y padenye Sovetskogo Soiuzu* [The Age of Madness. The collapse and fall of the Soviet Union], Press Dukh i Litera, Kyiv, 500 p. [Ukraine]

В. О. Паутов, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ЯВИЩЕ КОРУПЦІЇ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ ІЗ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті з'ясовано основні підходи науковців до розуміння сутності поняття «корупція» та запропоновано власне визначення, а саме, на думку автора, під корупцією варто розуміти складний соціальний феномен, який виникає під час реалізації державного управління з боку уповноважених на це осіб, які здійснюють корупційні дії, приховують ці дії та сприяють їм шляхом зловживання наданою їм владою у напрямі задоволення власних інтересів або інтересів третьої особи. Виділено основні суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення. Охарактеризовано ступені відповідальності за корупційні діяння. Виділено основні форми корупції в органах публічної влади. Виявлено, що в Україні функціонує низка таких державних органів, які відповідальні за протидію корупції: Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Вищий антикорупційний суд (ВАС), консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національна рада з питань антикорупційної політики. Наша держава має чітко сформовану систему владних структур і громадських об'єднань, які покликані боротися з корупційними проявами. Суб'єктів протидії корупції можна розподілити так: антикорупційна політика – Верховна Рада України (виконує роль законодавчого та контролюючого через функціонування відповідного профільного комітету органу), уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції; запобігання корупції – перебуває у межах відповідальності Національного агентства з питань запобігання корупції, органи прокуратури, відповідних органів державної влади, громадських організацій, інших об'єднань громадян; протидія та подальший судовий розгляд, покарання за корупційні діяння – перебуває у межах відповідальності органів прокуратури та Національного антикорупційного бюро України. Роль боротьби з корупцією, як свідчить світова практика, зазвичай охоплює вплив на дві важливі сфери: сферу державного управління та сферу бізнесу. В обох сферах протидія корупції має забезпечуватися перш за все ефективною нормативно-правовою базою як на національному, так і на міжнародному рівнях. Запропоновано основні шляхи протидії корупції.

Ключові слова: корупція, корупційні діяння, корупційні злочини, протидія корупції, органи з протидії корупції, роль протидії корупції.

V. O. Pautov. The corruption phenomenon and the role of anti-corruption bodies

The article clarifies the basic approaches of scientists to understanding the essence of the concept of "corruption" and proposes its own definition, namely, in the author's opinion, corruption should be understood as a complex social phenomenon that arises in the course of public administration implementation by persons authorized to do engage in corruption, conceal, and assist in the misuse of power given to them by the authorities in order to satisfy their own interests or those of a third party. The main subjects of responsibility for corruption offenses are identified. The degree of responsibility for corruption is characterized. The main forms of corruption in public authorities are highlighted. It is revealed that in Ukraine there are a number of the following government bodies responsible for combating corruption: the State Bureau of Investigation (DDA), National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAP), The National Agency for the Prevention of Corruption (NACC), The High Anticorruption Court (SAC), advisory and advisory body to the President of Ukraine – National Council on Anti-Corruption Policy. Our state has a well-formed system of governmental structures and public associations that are designed to combat corruption. The subjects of combating corruption can be divided as follows: anti-corruption policy – the Verkhovna Rada of Ukraine (acting as a legislative and controlling body through the functioning of the relevant profile committee

© В. О. Паутов, 2019

of the body), the government, the National Council for Anti-Corruption Policy, the National Agency for the Prevention of Corruption; prevention of corruption – falls within the responsibility of the National Agency for the Prevention of Corruption, prosecutors, relevant state authorities, public organizations, other citizens' associations; counteraction and further trial, punishment for corruption – is within the responsibility of the prosecuting authorities and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The role of the fight against corruption, as evidenced by international practice, usually covers two important areas: public administration and business. In both areas, the fight against corruption must be ensured, above all, by an effective legal and regulatory framework, both nationally and internationally. The main ways of counteracting corruption are suggested.

Key words: corruption, corruption, corruption crimes, counteraction to corruption, anti-corruption bodies, role of counteraction to corruption.

Постановка проблеми. Вивчення корупції як явища та оцінка значення, що мають органи, які протидіють корупційним процесам, стають все більш актуальними в умовах розвитку Української держави з верховенством права і демократії та за гострої необхідності подолати корупцію в Україні і реформування української законодавчої системи в галузі боротьби з корупцією. У нашій країні, як і скрізь за кордоном, корупція вважається істотним політичним, економічним і соціальним негативним явищем. Її визнають однією з найбільш загрозливих проблем нашого часу, що чинить вплив на результативність роботи державних владних органів, гальмуючи розвиток економіки та будучи загрозою для багатьох елементів, що має конституційний та суспільний устрій, не варто забувати і про шкоду для цілісності державної національної безпеки. Корупцією підриваються принципи, на яких тримається демократичний лад, довіра до владної системи, порушуються засади правової, справедливої держави, яка проголошує рівність перед законодавством, відповідальність за власну діяльність, чесну конкуренцію; вона викликає зростання тіньових економічних процесів і знижує державний авторитет на рівні міжнародного співтовариства. Якщо не забезпечити системну протидію корупції державної влади та громадськості, вона може поширитися та вкоренитися в суспільних взаємовідносинах і системі держави загалом. Аналіз цієї проблеми відіграє важливу роль для практичного покращення української законодавчої системи в галузі боротьби з корупцією та для підвищення рівня правозастосовних процесів у зазначеній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці як, А. Долгова, С. Задорожний, О. Кальман, Е. Лазарев, С. Лазаренко, М. Мельник, І. Печенкін, С. Серьогін та інші. Однак незгасаючий вплив цього явища актуалізує подальші наукові дослідження цієї проблематики.

Мета статті – проаналізувати сутність та особливості явища корупції та з'ясувати роль органів із протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. За свідченням окремих енциклопедичних словників, «корупцію» вважають поняттям, що є похідним від лат. «corruptio», яке пов'язане із «псуванням», «розбещенням», а отже, його слід сприймати як розбещення певних посадовців державної системи, соціальну корозію, якій піддається державна влада і суспільний лад загалом. Варто згадати, що як вчені-правознавці, так і практики в Україні не дійшли єдиної чіткої версії щодо трактування корупції. Серед основних підходів до визначення корупції можна виділити такі, що тлумачать корупцію через вияв:

- підкупу-продажності держслужбовців;
- перевищення своїх повноважень із метою збагачення або отримання інших благ будь-якого характеру;
- недобросовісного використання посадового та авторитетного становища в особистих інтересах або інтересах інших;
- процесів, що свідчать про належність їх до організованої злочинної діяльності.

За визначенням С. Серьогіна: «Корупція – це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Насамперед, руйнівна дія корупції проявляється в падінні престижу й авторитету влади на всіх рівнях, руйнуванні моральних основ суспільства, зрощуванні корумпованої частини публічних службовців із тіньовими кримінальними колами, небезпеці розвитку псевдогромадянських соціальних відносин. Соціальні аспекти корупції проявляються в політичній, економічній, культурній й інших сферах життєдіяльності українського суспільства в масштабах, близьких до критичного показника. Вплив корупції на адміністративне й соціальне середовище державних службовців, трансформацію їхніх моральних норм і цінностей, корпоративну культуру державної служби сьогодні дуже значний» [2].

На нашу думку, під корупцією варто розуміти складний соціальний феномен, який виникає під час реалізації державного управління з боку уповноважених на це осіб, які здійснюють корупційні дії, приховують ці дії та сприяють їм шляхом зловживання наданою їм владою у напрямі задоволення власних інтересів або інтересів третьої особи.

Основні чинники, що сприяють появі та поширенню корупційних явищ, представлені таким:

- історичними передумовами ставлення до корупції;
- невисокою моральністю певних суспільних прошарків;
- перехідним типом економічної системи держави;
- мінливістю розвитку політики, яка призводить до протиправного збагачення деяких громадян;

- недосконалою законодавчою базою в галузі боротьби з корупцією;
- потребою в покращенні методології вияву злочинів, які мають корупційний підтекст.

Слід сказати, що останній пункт виявляється тільки у межах деяких відносин державно-правового характеру, але дещо дискусійним ми вважаємо включення до корупційних злочинів тільки тих із них, що пов'язані з діяльністю посадовців.

У межах нашої держави протидія корупційним правопорушенням, скоєним органами державної влади, і досі має гостру актуальність. Об'єктивними факторами її динаміки засвідчується, що завдяки корупції створюється суттєва небезпека для життя і функціонування суспільства, водночас сьогодні масштаб її поширення є реальною загрозою нацбезпеці. У зв'язку з цим завдання протидії корупції зараз мають загальнодержавне та пріоритетне значення. Антикорупційна діяльність уже вийшла за формальні межі, ставши постійним об'єктом уваги владної верхівки країни, громадських об'єднань. Ця діяльність супроводжується підвищеною увагою до неї з боку ЗМІ та процесом, за якого активізується громадянська позиція українського населення. Реалізацією способів антикорупційної діяльності в межах державних владних органів передбачається чітке усвідомлення масштабів цього поняття.

Від часу, коли 1995 року було створено Індекс сприйняття корупції, провідним продуктом аналізу Transparency International є провідний світовий показник корупційної діяльності в межах державного сектору. Індексом щороку пропонується висновок щодо відносного корупційного рівня стосовно рейтингу всіх світових країн. 2012 року Transparency International було переглянуто методики, які застосовуються для того, щоби створити індекс і порівняти бали, що є виразником щорічних результатів. ІСЦ 2018 року спирається на 13 анкетувань та оцінок експертів для визначення корупційного рівня в державній системі 180 держав та територій, яким виставляють бал від 0, який свідчить про сильну корумпованість, до 100, що говорить про повну її відсутність. На рис. 1 наведено динаміку рівня Індексу сприйняття корупції в Україні за 2014–2018 роки.

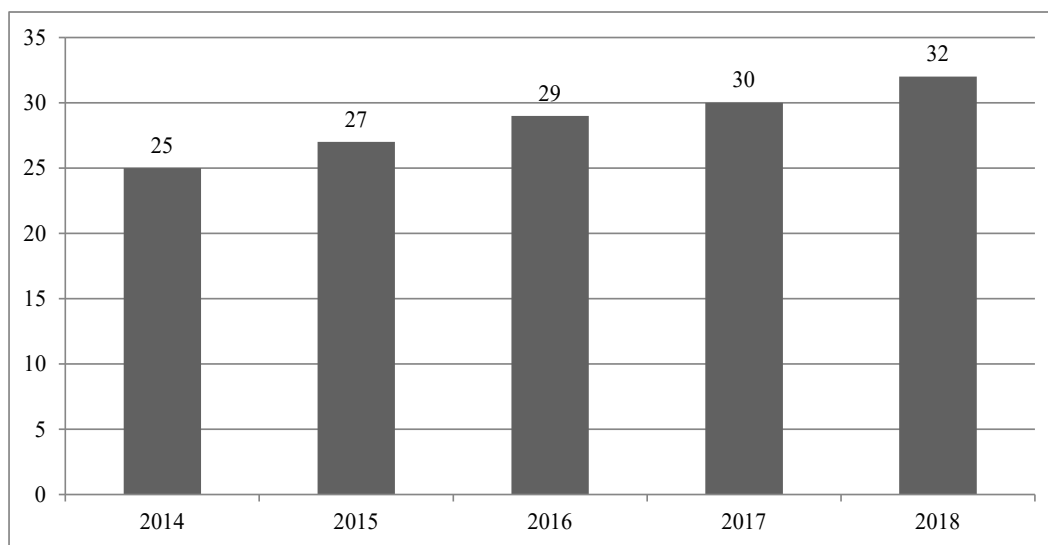


Рис. 1. Динаміка рівня Індексу сприйняття корупції в Україні за 2014–2018 роки
Джерело: розроблено за матеріалами [4]

За рівнем сприйняття корупції наша корупція зрівнялася з африканськими країнами та країнами так званого третього світу. Водночас позитивним є той факт, що рівень Індексу сприйняття корупції в Україні покращується з року в рік протягом 2014–2018 років і наприкінці 2018 року становить 32.

У цьому контексті була затверджена «Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації. Відповідно до зазначеної Стратегії Україна взяла на себе зобов’язання протидіяти корупції, приєднавшись до основних міжнародно-правових актів: Конвенції ООН проти корупції та антикорупційних конвенцій Ради Європи. Міжнародні механізми антикорупційного моніторингу (GRECO, Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, Механізм моніторингу виконання Конвенції ООН проти корупції) надали Україні рекомендації щодо заходів із протидії корупції. Україна зобов’язалася регулярно оновлювати і впроваджувати національні плани дій у межах Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Заходи щодо запобігання та протидії корупції є ключовими умовами для співпраці України з МВФ, ЄС (особливо в межах Плану дій щодо лібералізації візового режиму), США та іншими міжнародними партнерами» [3].

В Україні функціонує низка таких державних органів, які відповідальні за протидію корупції: Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Вищий антикорупційний суд (ВАС), консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національна рада з питань антикорупційної політики. Наша держава має чітко сформовану систему владних структур і громадських об’єднань, які покликані боротися з корупційними проявами.

Суб’єкти протидії корупції можна розподілити так: антикорупційна політика – Верховна Рада України (виконує роль законодавчого та контролюючого через функціонування відповідного профільного комітету органу), уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції; запобігання корупції – перебуває у межах відповідальності Національного агентства з питань запобігання корупції, органів прокуратури,

відповідних органів державної влади, громадських організацій, інших об'єднань громадян; протидія та подальший судовий розгляд, покарання за корупційні діяння – перебуває у межах відповідальності органів прокуратури та Національного антикорупційного бюро України.

Варто звернути увагу на те, що «антикорупційною стратегією охоплені всі ключові сегменти правовідносин, які виникають як під час професійної діяльності з протидії корупції уповноважених на це державних (зокрема, правоохоронних) органів, так і під час заходів, спрямованих на реалізацію превенції (тобто запобігання злочинності та корупції). З огляду на розроблені й прийняті антикорупційні плани та нормативи у відповідних правоохоронних та інших державних органах прокуратура зможе ефективніше координувати їхню діяльність у сфері протидії злочинності та корупції під час виконання покладених на неї функцій (стаття 121 Конституції України)» [1].

Зважаючи на те, що закон виконує інтегруючу функцію під час регуляції боротьби з корупцією, та на вищевикладене, можемо констатувати, що прокуратурі належить окрема, самостійна і водночас системооб'єднуюча роль. Як особливий державний орган, вона не вступає у протистояння з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами в галузі боротьби з корупцією, а, навпаки, допомагає реалізувати їхню компетенцію, використовуючи власні законодавчо визначені повноваження і правові засоби (використання нагляду, представництва), тоді як у «Національному антикорупційному бюро України, яке згідно зі статтею 1 відповідного закону є державним правоохоронним органом, що має запобігати, виявляти, припиняти, розслідувати корупційні правопорушення, віднесені до його підслідності, а також запобігати вчиненню нових, створюється, як зазначено в статті 31, Рада громадського контролю. Вона формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу й уповноважена заслуховувати інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро; розглядати звіти Національного бюро та затверджувати свої висновки щодо них; обирати з її членів двох представників, які входять до складу дисциплінарної комісії Національного бюро. Рада має й інші права, передбачені відповідним положенням про неї. Зазначимо, що завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці» [1].

Роль боротьби з корупцією, як свідчить світова практика, зазвичай охоплює вплив на дві важливі сфери: сферу державного управління та сферу бізнесу. В обох сферах протидія корупції має забезпечуватися перш за все ефективною нормативно-правовою базою як на національному, так і на міжнародному рівнях. На нашу думку, серед основних шляхів протидії корупції є виконання таких кроків:

- закріпити чіткі правові приписи актів, що спрямовані на протидію корупції;
- забезпечити прозорість правозастосовних процедур;
- встановити реальний контроль щодо практичного дотримання норм антикорупційного законодавства;
- створити та забезпечити постійний моніторинг системи органів, яка веде протидію корупції;
- забезпечити невідворотність відповідальності за корупційні діяння.

Ми вважаємо, що неможливо повноцінно реалізувати законодавчі положення, якщо належно не функціонуватиме правозастосовна практика. Зараз потрібно вдосконалити правозастосовну практику, адже рекомендації щодо втілення антикорупційної законодавчої бази є морально застарілими документами. Беручи до уваги те, в якій динаміці розвивається антикорупційне законодавство, варто зазначити, що правозастосовні рекомендації є, безумовно, невідповідними для законодавства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, з огляду на вищезазначене можемо дійти таких висновків. Держполітика, спрямована на протидію корупційним діянням, є невіддільною частиною системи боротьби проти корупції, яка перетворюється на реальну загрозу для національної безпеки та конституційного ладу нашої країни. Під час процесу набуття антикорупційними органами вагомішого значення варто по-слуговуватися міжнародним досвідом і вдатися до запровадження прогресивних напрацювань передових держав Європи, ратифікуючи надалі міжнародні акти та імплементуючи їхні принципи до національного законодавства. Подальші наукові дослідження в цьому напрямі є перспективними, зокрема, можна провести порівняльно-правовий аналіз того, в якому стані перебуває сучасна антикорупційна боротьба в Україні та решті європейських країн; проаналізувати, як еволюціонувала роль антикорупційних структур у нашій країні та державах Євро-союзу; дослідити трансформацію української законодавчої бази в галузі боротьби з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Печенкін І.В. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. *Віче*. 2015. № 4. С. 24–27.
2. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. *Університетські наукові записки*. 2009. № 4. С. 284–289.
3. Стратегія розвитку національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua>.
4. Transparency International. Official site. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

References:

1. Pechenkin I.V. (2015) “Antykoruptsijna reforma v Ukraini: mistse i rol’ orhaniv prokura-tury iak koordynatora protydii zlochynnosti ta koruptsii” [“Anti-corruption reform in Ukraine: the place and role of prosecutors as coordinator of combating crime and corruption”]. *Viche [Viche]*. № 4. P. 24–27. [Ukrainian].
2. Ser’ohin S.S. (2009) “Mekhanizmy poperedzhennia ta protydii koruptsii v orhanakh pub-lichnoi vlady” [“Mechanisms for prevention and counteraction of corruption in public authorities”]. *Universytets’ki naukovi zapysky [University research notes]*. № 4. P. 284–289. [Ukrainian].
3. Strategy for the development of the National Agency for the Prevention of Corruption for 2017–2020 and plans for its implementation. *National Anti-Corruption Agency*. URL: <https://nazk.gov.ua>. [Ukrainian].
4. Transparency International. Official site. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>. [English].

Г. Ю. Разумей, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ЕЛЕКТРОННОГО УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ

Стаття присвячена вивченню тенденцій розвитку електронного управління ризиками в митній справі України. Актуальність вирішення цієї наукової проблеми полягає в тому, що проблемні питання створення автоматичних алгоритмів, міжвідомчої та міждержавної взаємодії, впровадження інноваційних підходів до використання цієї системи на практиці все ще існують під час довгострокового та ефективного застосування управління митними ризиками. Проаналізовано міжнародні стандарти та вимоги в цій галузі та досвід їх впровадження в Україні. Охарактеризовано основні напрями розвитку системи управління митними ризиками відповідно до Стратегії її розвитку до 2020 року, що затверджена Кабінетом Міністрів України. Підкреслено важливість використання інформаційних технологій для управління митними ризиками, приділено увагу особливостям автоматизованої системи аналізу та управління ризиками та впровадження системи відеоспостереження у процесі митного контролю та митного оформлення. З огляду на зобов'язання України щодо європейської інтеграції та міжнародний досвід, обґрунтовано необхідність створення та розвитку мережі центрів орієнтування шляхом використання Інформаційної системи вантажоперевезення Світової митної організації, а також приєднання до Європейської комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS) та повномасштабного впровадження програмного забезпечення «Національна мережа митного контролю» (nCEN). За результатами досліджень запропоновано напрями розвитку електронних механізмів управління митними ризиками завдяки вдосконаленій попередній інформації, онлайн-моніторингу митного оформлення та відеоспостереженню, облаштуванню пунктів пропуску та митних постів неінвазивними інструментами митного контролю, використання міжнародних інформаційних систем та блокчейн-технологій, які потребують подальших досліджень, із вивченням зарубіжного досвіду задля забезпечення їхньої ефективності.

Ключові слова: управління митними ризиками, міжнародні стандарти, автоматизована система аналізу та управління ризиками, система відеоспостереження, таргетинг-центри, міжнародні інформаційні системи.

H. Yu. Razumei. Development of mechanisms of electronic customs risk management

The article is devoted to the study of development tendencies of electronic risk management in the customs affairs of Ukraine. The relevance of solving this scientific problem lies in the fact that problematic issues regarding the establishment of automatic algorithms, interagency and interstate interaction, implementation of innovative approaches to the use of this system in practice still exist during long-term and well-implemented application of customs risk management. The author analyzes the international standards and requirements in this area and the experience of their implementation in Ukraine. The main directions of development of the customs risk management system in accordance with the Strategy for its development till 2020, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine, are described. Emphasizing the importance of the use of information technologies for customs risk management, attention is paid to the features of the automated risk analysis and management system and the introduction of a video surveillance system in the process of customs control and customs clearance. Considering Ukraine's European integration commitments and international experience, the necessity to create and develop a network of targeting centers using the Cargo Targeting Information System of World Customs Organization, as well as joining the European Computerized Transit System (NCTS) and implementing the software "The National Customs Enforcement Network" (nCEN), which is already underway, is defined. According

to the results of the research, the directions of development of electronic customs risk management mechanisms are proposed due to advanced preliminary information, online monitoring of customs clearance and video surveillance, arrangement of checkpoints and customs posts by non-invasive instruments of customs control, use of international information systems and blockchain technologies that require further research studying foreign experience to ensure their effectiveness.

Key words: customs risk management, international standards, automated risk analysis and management system, video surveillance system, targeting centers, international information systems.

Постановка проблеми. В умовах сучасної глобалізації світової торгівлі цілком очевидно, що державний контроль у сфері зовнішньої торгівлі може мати тільки вибірковий характер. Збільшення зовнішньоторговельного товарообігу потребує спрощення та гармонізації митних процедур для сприяння легальній торгівлі і водночас посилення контролю задля забезпечення повноти оподаткування, боротьби з контрабандою, запобігання торгівлі контрафактними товарами та протидії іншим незаконним діянням, що призводять до колосальних економічних збитків країн-учасниць міжнародної торгівлі.

Тому ефективне управління ризиками, або ризик-менеджмент, займає центральне місце в сучасних митних процедурах, забезпечуючи досягнення балансу між сприянням торгівлі та регуляторним контролем. Системи управління ризиками національних митних адміністрацій ґрунтуються на міжнародних положеннях і реалізуються з урахуванням національних умов здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Митні адміністрації провідних країн світу мають вже досить тривалий та успішний досвід застосування цієї методології митного контролю, що заснований на новітніх інформаційних технологіях (блокчейн, штучний інтелект), неінтрузивних технічних засобах митного контролю та автоматизації головних процесів реалізації цієї системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження підходів до управління митного ризику ґрунтуються на основі міжнародних угод, конвенцій та інших законодавчих актів у сфері зовнішньоекономічної діяльності, міжнародних стандартів та методичних документів міжнародної торгівлі.

Питання впровадження митних міжнародних стандартів у національне законодавство та конкретні механізми його імплементації вивчалися у роботах вітчизняних та зарубіжних теоретиків та практиків митних органів. Л. Івашова та О. Борисенко зосередили свої дослідження на зовнішньоекономічній та митній політиці та механізмах державного управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні.

Роботи І. Квеліашвілі, П. Пашка, В. Ченцова були присвячені ролі митниці в регулюванні зовнішньої торгівлі та забезпеченні національної безпеки.

І. Бережнюк, О. Джумурат, О. Комаров, І. Несторишен, С. Терещенко, В. Туржанський та інші вивчали проблеми організації та вдосконалення управління митними ризиками в Україні, інституційні та правові аспекти його впровадження, аналіз зарубіжного досвіду в цій галузі. Незважаючи на важливість цих досліджень, вони наголошували лише на відокремлених частинах системи управління ризиками, залишаючи без уваги механізми саме електронного управління митними ризиками.

Застосування системи аналізу та управління ризиками в Україні вже також сягнуло доволі розвинутого рівня, проте залишаються проблемні питання щодо налагодження автоматичних алгоритмів, міжвідомчої та міждержавної взаємодії, впровадження інноваційних підходів до реалізації цієї системи на практиці. Саме напрямам розвитку механізмів реалізації державної митної справи в контексті електронного управління ризиками присвячена ця стаття.

Мета статті – дослідження напрямів розвитку механізмів управління митними ризиками та розробка пропозицій щодо напрямів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна конвенція про гармонізацію і спрощення митних процедур (Київська конвенція) [4] визначила інформаційно-аналітичні засоби вдосконалення митного контролю та стала важливим правовим інструментом розвитку і спрощення митних процедур із метою ефективної та продуктивної роботи митних адміністрацій у XXI столітті. У розділі 6 «Митний контроль» Загального додатка Конвенції підкреслюється, що у процесі застосування митного контролю використовується система управління ризиками для вибору найбільш доцільних форм митного контролю та мінімізації митних процедур, які мають забезпечити контроль дотримання норм митного законодавства.

Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі (далі – Рамкові стандарти) [6] Всесвітньої митної організації (далі – ВМО), прийняті в 2005 р., засновані на двох «опорах»: системі угод між митними адміністраціями і партнерських відносинах між митними службами та підприємницькою спільнотою. Стандарт 4 «першої опори» «Системи управління ризиками» підкреслює, що митна адміністрація має створити систему управління ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів та автоматизувати її застосування.

Стрімкий розвиток міжнародних відносин першого десятиліття XXI століття, який спричинив потребу визначити загальну для митних адміністрацій усього світу методологію виявлення потенційних ризиків і впливу на них, визначив новий виток розвитку національних систем управління ризиками в митній справі. У червні 2011 р. ВМО було презентовано Компендіум ризик-менеджменту [15] – комплексний документ, в якому розкривається методологія і структура імплементації ризик-менеджменту відповідно до міжнародного стандарту ризик-менеджменту ISO 31000: 2009, наводяться інструкції, методи і приклади застосування ризик-менеджменту й оцінювання ризиків.

Перспективи інтегрованого та інноваційного розвитку системи управління ризиками щороку підтверджує ВМО у своїх гаслах, присвячених Міжнародному дню митника. На 2019 р. обрано девіз «розумні кордони (SMART borders) для безперешкодної торгівлі, подорожей і транспортних перевезень» [7].

Концепція «розумних (SMART) кордонів» спрямована на реконструкцію бізнес-процесів митних адміністрацій відповідно до принципів SMART: безпека (Secure), вимірюваність (Measurable), автоматизація (Automated), базування на системі управління ризиками (Risk Management-based) і технологічність (Technology-driven).

Забезпечення безперешкодного потоку товарів і людей, зміцнення надійності систем поставок і зниження потенційних загроз безпеці можна досягти за допомогою системи управління ризиками. Технологія має бути основним двигуном програми роботи митниці, для того щоб члени ВМО були готові до реагування на нові виклики і використання можливостей цифрової епохи. Блокчейн, 3D-друк або хмарні обчислення вже активно використовуються. При цьому триває робота над впровадженням таких нових технологій, як використання геопросторових даних, штучного інтелекту, робототехніки та безпілотних літальних апаратів.

Україна як член Всесвітньої митної організації досить успішно впроваджує міжнародні стандарти здійснення митної справи. Система управління ризиками як основа митного контролю вже не один рік є практикою митної системи України і зарекомендувала себе ефективним засобом вибору зовнішньоекономічних операцій із високим рівнем ризику.

На законодавчому рівні використання системи управління ризиками при виборі форм митного контролю було закріплено в 2012 р. у чинному Митному кодексі України [3].

Положення Митного кодексу України щодо безпосереднього застосування системи управління ризиками відповідають Київській конвенції, розділу 4 статті 7 Угоди про спрощення процедур торгівлі СОТ, положенням Митного кодексу Союзу щодо управління ризиками,

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

прийнятого відповідно до Регламенту (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 р.

Проте дійсно комплексний розвиток системи управління ризиками в митній справі України розпочався з оновленого Міністерством фінансів України Порядком здійснення аналізу та оцінки ризиків, розробки і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм і обсягів митного контролю (далі – Порядок) [8].

Тривірнева система управління ризиками для визначення форм і обсягів митного контролю охоплює стратегічний, тактичний та оперативний рівні управління митною справою та дає змогу забезпечувати дотримання митного законодавства за усіма ключовими напрямками контролю.

На стратегічному рівні управління ризиками ДФС визначає пріоритетні напрями реалізації заходів з управління ризиками і затверджує такий стратегічний документ, як Реєстр ризиків, який визначає найголовніші ризики митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

На тактичному рівні управління ризиками органи ДФС розробляють заходи з управління ризиками, використовуючи такі інструменти, як індикатори ризику, профілі ризику, орієнтування, методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб митниць з аналізу, виявлення та оцінки ризиків за певними напрямками контролю під час митного контролю та оформлення, випадковий відбір (рис. 1).

На оперативному рівні управління ризиками митниці (митні пости) ДФС застосовують зазначені інструменти в конкретних випадках переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, зокрема під час здійснення контролю із застосуванням системи управління ризиками, з метою визначення форм і обсягу митного контролю.

Крім того, цим Порядком встановлено важливий поділ ризиків на фіскальні та нефіскальні, з огляду на наслідки ризиків порушення законодавства. Фіскальні ризики пов'язані з мінімізацією сплати податків і зборів, митних та інших платежів під час здійснення зовнішньоекономічної операції. Нефіскальні ризики (ризики безпеки) – порушення законодавства,

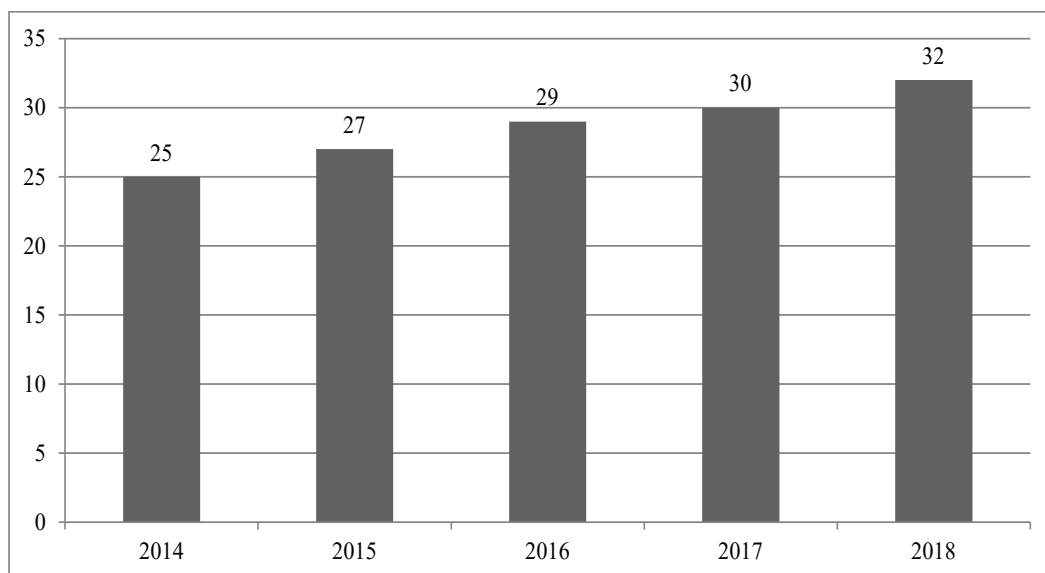


Рис. 1. Структура інструментів СУР

що впливають на забезпечення захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів.

Також Порядком визначено новий спосіб аналізу та оцінки ризиків – таргетинг, за яким попередньо проаналізовані, в тому числі із застосуванням АСАУР, зовнішньоекономічні операції підлягають додатковій оцінці на предмет наявності ризиків із використанням доступних органам ДФС (їх структурним підрозділам) джерел інформації.

Таргетинг розширює можливості автоматизованого управління ризиками та запроваджує комбінований контроль із застосуванням СУР. Планується створити таргетинг-центри на центральному та регіональному рівнях, що підвищать ефективність управління цією системою.

Запровадження сучасних методів роботи на основі аналізу та управління ризиками вимагає максимального використання інформаційних технологій, що відображається в роботі автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (далі – АСАУР). Основне завдання АСАУР полягає в тому, щоб на підставі всіх діючих профілів ризику здійснити оцінку ризику митної декларації, яка прийнята до митного оформлення, та видати повідомлення із вказівками необхідних заходів, що варто зробити задля перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі, яка здійснює митне оформлення та митний контроль. АСАУР дає змогу автоматизувати оцінку ризику за кожною митною декларацією.

У середньому щомісяця модулі АСАУР забезпечують проведення автоматизованої оцінки ризиків близько 200 тис. митних декларацій, 290 тис. переміщень комерційних та 1,26 млн переміщень пасажирських транспортних засобів у наземних пунктах пропуску через державний кордон. Нині у трьох модулях АСАУР діє понад 100 алгоритмів оцінки ризиків (профілів ризику), понад 400 підалгоритмів у рамках чинних алгоритмів, а також застосовується понад 80 тис. комбінацій індикаторів ризику, а також велика кількість так званих «орієнтувань», побудованих на основі оперативної інформації [11].

Суттєві зрушення в розвитку АСАУР розпочалися із застосуванням регіонального ризик-менеджменту та особливо із затвердженням Порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику АСМО «Інспектор» на початку 2016 року, що дав змогу працівникам митниць наповнювати індикаторами ризику регіональні профілі ризику [9].

Важливим моментом стало затвердження Кабінетом міністрів України Стратегії розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 р. [10] (далі – Стратегія) та плану її реалізації [11]. Основні напрями реалізації Стратегії наведено в таблиці 1.

Стратегія повністю узгоджується з запровадженням проголошених у 2019 р. принципів побудови «смарт»-митниці в Україні [13], що передбачає застосування інноваційних технологій із метою перетворення митного адміністрування на швидкий і високотехнологічний процес.

В основі застосування «смарт»-митниці лежать інтелектуальна система ризиків, єдиний портал надання дозвільних документів (на 31 дозвільний документ), електронне декларування, здійснення управління та контролю над усіма ланцюгами поставок, постмитного контролю та постаудиту, застосування високотехнологічних технічних засобів митного контролю.

Використання високотехнологічних технічних засобів митного контролю передбачатиме відеоспостереження та відеоконтроль, зчитування номерних знаків, ваговий контроль та застосування скануючих систем.

Важливим завданням підрозділів з управління ризиками митниць при такому інтегрованому управлінні ризиками є здійснення онлайн-моніторингу за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами устанавленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України в автомобільних пунктах

пропуску через митний кордон України, а також в інших місцях проведення митних процедур, за правильністю застосування вимог законодавства у сфері державної митної справи, у тому числі із застосуванням систем відеоспостереження (далі – СВС).

Таблиця 1

Основні напрями реалізації Стратегії

Напрями реалізації СУР	Складові елементи Стратегії
1	2
Інституційні зміни	Утворення: - у структурі ДФС окремого структурного підрозділу з питань управління митними ризиками; - у структурі підрозділу ІТ ДФС підрозділу з питань розроблення і супроводження АСАУР і проведення аудиту; - у структурі митниць самостійних підрозділів із питань УР
Попередній аналіз та оцінка ризиків безпеки	- запровадження механізму надання перевізниками попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення; - запровадження відповідальності перевізників за неподання чи несвоєчасне подання або подання попередньої інформації в обсязі та в строки, визначені законодавством, або за подання недостовірної попередньої інформації;
Вдосконалення підходів до управління митними ризиками	- забезпечення підтримки в актуальному стані АСАУР шляхом наповнення її новими профілями ризику, актуалізації чинних профілів ризику, вдосконалення автоматизованих алгоритмів аналізу та оцінки ризиків; - посилення ролі митниць у процесах управління ризиками, в тому числі шляхом регіонального профілювання ризиків; - розширення джерел інформації для проведення аналізу та оцінки ризиків, у тому числі автоматизованого аналізу та оцінки; - застосування таргетингу під час здійснення митного контролю найбільш ризикових зовнішньоекономічних транзакцій, а також для проведення оцінки ризиків до прибуття товарів у пункти пропуску через державний кордон; - впровадження системи автоматизованого розподілу суб'єктів господарювання залежно від характеристик та історії їх діяльності; - запровадження попередніх рішень із питань визначення митної вартості; - створення комплексної автоматизованої системи моніторингу СУР; - використання додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю, в тому числі шляхом застосування засобів фіксації виконання митних формальностей; - створення бази даних ризиків – спеціального програмного забезпечення задля внесення посадовими особами митниці інформації про можливі ризики порушення вимог законодавства та можливості відстеження процесу опрацювання уповноваженими підрозділами наданих пропозицій
Розвиток інформаційних технологій	впровадження програмного забезпечення для автоматизації процесу проведення аналізу та оцінки ризиків під час переміщення (пересилання) міжнародних поштових відправлень та експрес-відправлень, а також у повітряних пунктах пропуску через державний кордон

1	2
Міжвідомча взаємодія	- забезпечення обміну інформацією в режимі реального часу, яка може бути використана, зокрема, для проведення аналізу та оцінки ризиків, а також виявлення та припинення порушень вимог законодавства; - забезпечення передачі Держприкордонслужбою до ДФС інформації про осіб, які переміщуються через державний кордон, у режимі реального часу з метою проведення аналізу та оцінки ризиків безпеки, а також виявлення, припинення та протидії порушенням вимог законодавства
Розвиток людських ресурсів	- удосконалення системи професійної підготовки посадових осіб із питань аналізу та оцінки митних ризиків; - забезпечення навчання та підготовки осіб, уперше прийнятих на роботу у митницях, з питань управління митними ризиками.

Джерело: складено за даними [10; 11]

На наш погляд, саме відеофіксація процесу виконання окремих митних формальностей має стати найбільш дієвим додатковим механізмом верифікації результатів митного контролю. Проте з метою забезпечення повноцінного функціонування СВС у всіх місцях здійснення митних формальностей існує потреба в нормативно-правовому врегулюванні цього питання. Справа в тому, що на сьогоднішній день право власності на СВС належить, як правило, приватним користувачам територій зон митного контролю, за винятком пунктів пропуску на державному кордоні. Тому забезпечення віддаленого відеодоступу в режимі реального часу до ДФС та відповідної митниці, створення архівів відеозображень, технічні вимоги до СВС та програмного забезпечення, а також низка інших суміжних питань щодо експлуатації СВС мають бути чітко регламентовані на законодавчому рівні [14].

Вищезазначене робить вагомий внесок у повноцінне запровадження таргетингу в практичну діяльність митниць, що разом із належним матеріально-технічним забезпеченням, функціонуванням СВС, ефективним здійсненням регіонального профілювання митних ризиків та розширенням штатної чисельності підрозділів з управління ризиками визначається як інноваційні перспективи для функціонування на базі митниць регіональних таргетинг-центрів.

Поширення практики створення та ефективної діяльності таких таргетинг-центрів у регіонах України є однією з найбільш амбітних перспектив розвитку регіонального ризик-менеджменту. Варто також зазначити, що вже на початку 2018 р. було створено 2 підрозділи портового контролю, які фактично діють як таргетинг-центри на базі Одеської митниці ДФС та Київської митниці ДФС (міжнародний пункт пропуску «Бориспіль-аеропорт») [14]. Дані підрозділи портового контролю створено у рамках Програми з контролю за контейнерами ООН та Всесвітньої митної організації з можливістю використання інформаційної Системи таргетингу вантажів (WCO CTS), що акумулює попередню інформацію про товари та транспортні засоби від морських агентів.

Зокрема, було затверджено Порядок здійснення таргетингу при переміщенні товарів у контейнерах із використанням WCO CTS у зоні діяльності Одеської митниці ДФС [12]. Таргетинг-центр Одеської митниці ДФС розміщується у спеціально обладнаному функціональному приміщенні, де таргетери забезпечують постійне здійснення таргетингу та визначення за його результатами форм та обсягів митного контролю, які підлягають виконанню після прибуття товарів у морський порт на території України. Режим роботи таргетинг-центру визначається з урахуванням графіку заходу суден, на яких переміщуються товари в контейнерах.

Задля забезпечення прискорення виконання митних формальностей у морських портах, а також покращення логістики проходження контейнерами логістичних процедур у портах, інформація про визначені форми та обсяги митного контролю, які містяться, передається до інформаційної системи портового співтовариства. Посадові особи Одеської митниці ДФС, які здійснюють митний контроль у морських портах (оглядові групи), забезпечують повне та якісне виконання митних формальностей, визначених під час здійснення таргетингу, а також фіксують результати їх виконання в WCO CTS.

Система CTS, що почала запроваджуватися в Одеській митниці ДФС у рамках таргетинг-центру, буде повноцінно застосовуватися в Україні після приєднання до Конвенції про єдиний режим транзиту та впровадження нової комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS) [2]. Ця система сприяє спрощенню переміщення товарів між країнами Європейського Союзу, Європейської Асоціації Вільної Торгівлі (країнами-членами Конвенції про єдиний режим транзиту) та Україною. До того ж це значно прискорює проведення митних формальностей і забезпечує належний рівень якості митного контролю.

ДФС розроблено «Дорожню карту приєднання України до спільної транзитної процедури Європейського Союзу / Європейської Асоціації Вільної Торгівлі (ЄС/ЄАВТ)», яка визначає етапи та заходи, необхідні для повної імплементації правил спільного транзиту та підготовки України до роботи в єдиній системі транзиту та NCTS.

Зокрема, вже прийнятий законопроект щодо впровадження правил спільного режиму транзиту і процедур відповідно до положень Конвенції, триває підготовка проектів змін до національного законодавства, в тому числі проектів змін до Митного кодексу.

Крім європейської системи NCTS, ДФС активно працює над впровадженням у практику митного контролю в Україні правоохоронного програмного забезпечення, розробленого ВМО. У 2016 р. ДФС підписано Угоду щодо використання програмного забезпечення «Національна митна правоохоронна мережа (The National Customs Enforcement Network) (NCEN)» [5], розробленого ВМО з метою збору, зберігання та обміну правоохоронною інформацією на національному, регіональному та міжнародному рівнях.

Це програмне забезпечення дасть змогу ДФС ефективно збирати, зберігати, аналізувати та поширювати на національному рівні оперативну інформацію правоохоронного характеру з метою підсилення оперативних можливостей митниць ДФС, а також покращення профілювання на стратегічному, тактичному та операційному рівнях. Це включає в себе схематизацію ризиків і груп товарів, маршрутів та торгових компаній, які потенційно схильні до порушення митних правил.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Система управління ризиками стає одним з основних інструментів ефективного митного контролю, який дає змогу досягти балансу між спрощенням торгівлі та забезпеченням безпеки суспільства. Проте дієвість системи залежить від ефективної інтеграції усіх складників реалізації митної справи, міжвідомчої взаємодії в режимі реального часу та використання інноваційних механізмів, заснованих на передових інформаційних технологіях.

Розвиток системи управління митними ризиками в напрямі впровадження регіонального ризик-менеджменту та формування таргетинг-центрів дає змогу враховувати специфіку зовнішньоекономічної діяльності областей, які є зонами діяльності митниць ДФС.

Посилення цього перспективного напрямку розвитку системи відбувається за рахунок розширеного попереднього інформування, онлайн-моніторингу митних оформлень та відеоспостереження, облаштування пунктів пропуску та митних постів неінтрузивними засобами митного контролю тощо. Саме розвиток зазначених напрямів разом із використанням міжнародних інформаційних систем та блокчейн-технологій потребують подальшого дослідження та вивчення зарубіжного досвіду для забезпечення їх ефективності.

Список використаних джерел:

1. Бережнюк І.Г. Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика : монографія / За заг. ред. І.Г. Бережнюка. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2014. 288 с.
2. ДФС працює над спрощенням формальностей у торгівлі товарами з ЄС. Державна фіскальна служба: офіційний сайт. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/354870.html>
3. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Міжнародна конвенція про гармонізацію і спрощення митних процедур (Киотська конвенція) від 18 травня 1973 р. (в редакції від 26 червня 1999 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Навчання для користувачів програмного забезпечення «Національна митна правоохоронна мережа (NCEN)». URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/spetsializovani-departament/departament-spetsializovanoi-pidgotov/povidomlennya/298201.html>
6. Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі. ВМО, 2005. URL: www.kmu.gov.ua/dmsu/control/uk/publish.
7. Послання Всесвітньої митної організації до Міжнародного дня митника 2019 р. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/365505.html>.
8. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>.
9. Про затвердження порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику» АСМО «Інспектор» : Наказ Державної фіскальної служби України від 21.03.2016 р. № 231.
10. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 978-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-%D1%80>.
11. Про виконання плану заходів з реалізації Стратегії розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : Наказ Державної фіскальної служби України від 28.02.2018 р. № 110.
12. Про організацію здійснення таргетингу при переміщенні товарів у контейнерах із використанням WCO CTS : Наказ Державної фіскальної служби України від 20.10.2017 р. № 704.
13. У ДФС презентували громадськості «Смарт»-митницю. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/352064.html>
14. Управління ризиками в митній справі: теорія та практика : монографія / За заг. ред. І.В. Несторишена та В.А. Туржанського. Ірпінь-Хмельницький, 2018. 302 с.
15. Risk Management Compendium: Common part. World customs organization, 2011. 10 p. URL: [http://www.wcoomd.org/files/1_Publicfiles/PDFandDocuments/Procedures_and_Facilitation_2/RMC_en/Common part.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1_Publicfiles/PDFandDocuments/Procedures_and_Facilitation_2/RMC_en/Common%20part.pdf).

References:

1. Berezhnyuk I.H. (Eds). (2014). Upravlinnya ryzykamy v mytniy spravi: zarubizhnyy dosvid ta vitchyznyana praktyka [Risk management in customs affairs: foreign experience and domestic practice]. Monograph, Press Melnik A.A., Khmelnytskyi, 288 p. [Ukraine].
2. SFS (2018), DFS pratsyuye nad sproshchennyam formalnostey u torhivli tovaramy z YES [The SFS is working to simplify formalities in trade with the EU], official site. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/354870.html>. [Ukraine].
3. VRU, Law of Ukraine (2012), Mytnyy kodeks Ukrainy [Law of Ukraine “Customs Code of Ukraine”], dated March 13, 2012 No. 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. [Ukraine]

4. World Customs Organization (1999). International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended). URL: http://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New.

5. SFS (2018), Navchannya dlya korystuvachiv prohramnoho zabezpechennya «Natsionalna mytna pravookhoronna merezha (nCEN)» [Training for users of National Customs Enforcement Network (nCEN) software], official site. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/spetsializovan-departament/departament-spetsializovanoi-pidgotov/povidomlennya/298201.html>. [Ukraine].

6. World Customs Organization (2005). Ramkovi standarty bezpeky ta sproshchennya mizhnarodnoyi torhivli [Framework standards for security and international trade facilitation]. URL: www.kmu.gov.ua/dmsu/control/uk/publish. [Ukraine].

7. SFS (2019), Poslannya Vsesvitnoyi mytnoyi orhanizatsiyi do Mizhnarodnoho dnya mytnyky 2019 roku [Message from the World Customs Organization to the International Customs Day 2019], official site. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/365505.html>. [Ukraine].

8. MFU (2015). Pro zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya analizu ta otsinky ryzykiv, rozroblennya i realizatsiyi zakhodiv z upravlinnya ryzykamy dlya vyznachennya form ta obsyahiv mytneho kontrolyu [About approval of the Procedure for application of risk analysis and assessment, development and implementation of risk management measures to determine the forms and scope of customs control]. order of the Ministry of Finance of Ukraine dated July 31, 2015 No. 684. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>. [Ukraine].

9. SFS (2016). Pro zatverdzhennya poryadku roboty z modulem “Konstruktor profiliv ryzyku” ASMO “Inspektor” [About approval of the procedure of work with the module “Designer of risk profiles” ASMO “Inspector”], the order of the State Fiscal Service of Ukraine dated March 21, 2016 No. 231. [Ukraine].

10. KMU (2017). Pro rozvytok systemy upravlinnya ryzykamy u sferi mytneho kontrolyu na period do 2022 roku [About the development of the risk management system in the field of customs control for the period up to 2022], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 27, 2017 No. 978-p. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-%D1%80>. [Ukraine].

11. SFS (2018). Pro vykonannya planu zakhodiv z realizatsiyi Stratehiyi rozvytku systemy upravlinnya ryzykamy u sferi mytneho kontrolyu na period do 2022 roku [About the implementation of the plan of measures for the implementation of the Strategy for the development of the risk management system in the field of customs control for the period up to 2022], the order of the State Fiscal Service of Ukraine dated February 28, 2018 No. 110. [Ukraine].

12. SFS (2017). Pro orhanizatsiyu zdiysnennya tarhetynhu pry peremishchenni tovariv u konteynerakh iz vykorystanniam WCO CTS [About the organization of targeting during moving goods in containers using WCO CTS], the order of the State Fiscal Service of Ukraine dated October 20, 2017 No. 704. [Ukraine].

13. SFS (2018). U DFS prezentuvaly hromadskosti “Smart”-mytnytsyu [The Smart Customs was presented by the State Fiscal Service], official site. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/352064.html>. [Ukraine].

14. Edited by Nestoryshen I.V., Turzhanskyi V.A. (2018) Upravlinnya ryzykamy v mytniyi spravi: teoriya ta praktyka [Risk Management in Customs Affairs: Theory and Practice]. Monograph, Irpin-Khmelnitsky, 302 p. [Ukraine].

15. World Customs Organization (2011). Risk Management Compendium: Common part. URL: www.kmu.gov.ua/dmsu/control/uk/publish.

І. І. Савка, здобувач Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, полковник, учасник АТО

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ ШЛЯХОМ ВТІЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Автором розкрито проблематику демократизації оборонної сфери через втілення механізмів демократичного цивільного контролю. Приділено увагу основним недолікам системи цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. Акцентовано увагу на проблемі надання цивільному контролю за діяльністю силових і спеціальних структур сектору безпеки і оборони наукового змісту через використання мультидисциплінарного методу досліджень для його модернізації. Для усталених демократій із виробленими моделями взаємовідповідальної комунікації між цивільним суспільством і владними інституціями основною метою є сприяння подоланню зовнішніх загроз, а супутньою проблемою – «спротив матеріалу», себто скептицизм військового керівництва щодо компетентності, експертного потенціалу цивільних працівників, негнучкість структур військових інституцій. А для держав із мени розвиненими демократичними практиками та інституціями важливою метою контролю є становлення його як запобіжника від зловживання «озброєною владою» своїми повноваженнями і можливостями.

Головними елементами реформ у сфері національної оборони демократичних країн визначено військову реформу, реформу поліції, розвідки, судову реформу, пенітенціарної системи, прикордонного контролю, а також вжиття заходів, спрямованих на посилення цивільного управління та демократичної звітності апарату сектору безпеки перед громадянським суспільством за умови суворого дотримання державної таємниці. У процесі реформування сектору безпеки і оборони та розширення цивільного контролю в секторі безпеки та оборони необхідно вирішити такі основні завдання: розробити і запровадити науково обґрунтовані внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їхньої функціональної діяльності та результатів; опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення системи і механізмів цивільного контролю, розвитку інституційних засад парламентського, президентського, урядового, судового та громадського контролю.

Ключові слова: демократичний цивільний контроль, сфера національної безпеки, демократизація оборонної сфери, механізми цивільного контролю.

I. I. Savka. Democratization of the security and defense sector by the implementation of civil control mechanisms

The author discusses the problems of democratization of the defense sphere through the implementation of mechanisms of democratic civil control. Attention is paid to the main shortcomings of the system of civil control over the security and defense sector of Ukraine. Emphasis is placed on the problem of providing civilian control over the activities of law enforcement and special structures of the security sector and defense of scientific content through the use of a multidisciplinary research method for its modernization. For established democracies with developed models of mutually responsible communication between civil society and government institutions, the main goal is to help overcome external threats, and the accompanying problem is “material resistance”, that is, skepticism of the military leadership in terms of competence, expert potential of civilian and civic workers. And for states with less-developed democratic practices and institutions, the important purpose of control is to make it a safeguard against abuse by the “armed authorities” of their powers and capabilities.

The main elements of reforms in the field of national defense of democratic countries are military reform, police reform, intelligence, judicial reform, penitentiary system, border control, as well as measures aimed at strengthening the civilian administration and democratic accountability of the security sector apparatus before civil society state secrets. In the process of reforming the security and defense sector and expanding civilian

control in the security and defense sector, the following main tasks need to be addressed: to develop and implement scientifically sound internal and external criteria and methods for evaluating their functional performance and performance; to work out proposals on changes of normative-legal acts on improvement of the system and mechanisms of civil control over the power and special structures of the state, development for this purpose of institutional principles of parliamentary, presidential, governmental, judicial and public control.

Key words: democratic civilian control, sphere of national security, democratization of defense sphere, mechanisms of civilian control.

Постановка проблеми. Після подій Революції гідності Україна демонструє політику, спрямовану на європейську інтеграцію та подальше зміцнення демократичних цінностей. У цих процесах якраз демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони держави є свого роду запобіжником від узурпації влади та встановлення диктатури її силовими структурами або окремими їхніми представниками. У демократичних країнах цивільний контроль над військовою сферою є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, вільні вибори, дотримання прав людини (зокрема, гендерна рівність) та розвинене громадянське суспільство [1].

Свідченням сприйняття державою цивільного контролю як одного з напрямів демократизації українського суспільства та посилення національної безпеки країни стало його закріплення в чинній «Стратегії національної безпеки України» (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), де задекларовано таке: «Вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони є одним із основних напрямів державної політики національної безпеки сучасної України» [9]. Сама дефініція «демократичний цивільний контроль» найшла відображення в Законі України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. [6]. Розглядаючи її як «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів», законодавець не акцентує на тому, що це – постійний демократичний процес і один із чинників національної безпеки країни. Окрім того, Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити демократичний цивільний контроль над силовими структурами і це зафіксовано в таких документах: «Партнерство заради миру: рамковий документ», «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО», а також «Кодекс поведінки щодо військово-політичних аспектів безпеки», затверджений на Будапештському саміті ОБСЄ у 1994 р. [5]. Тому дослідження науково-теоретичних засад модернізації демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави нині в умовах агресії РФ на сході України, анексії Криму та розпалювання сепаратизму є важливою та актуальною тематикою досліджень для фахівців у галузі державного управління як методологія зміцнення демократичних засад Української держави у сфері національної безпеки та оборонної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження загальнометодологічних аспектів демократичного цивільного контролю як одного з факторів забезпечення національної безпеки відображені у працях таких зарубіжних учених, як: Р. Арон, П. Бішоп, Р. Віллемс, Д. Гамільтон, П. Девіс, П. Діксон, Ч. Едвардс, М. Екворзі, П. Корніш, А. Маркус, Ф. Молнар, М. Негбі, М. Норбат, М. Пауелл, М. Хофнунг, Д. Шер, С. де Шпігелайре, Г. Яргер та інші.

Аналіз особливостей формування інститутів системи національної безпеки, демократичного цивільного контролю як елемента національної безпеки представлений у дослідницьких підходах таких вітчизняних учених: Л. Бобрицького, О. Власюка, Р. Войтович, П. Ворони, В. Говорухи, В. Горбуліна, В. Гошовської, А. Дацюка, О. Дзьобаня, Р. Марутяна, В. Рижих, М. Сіцінської, а також Г. Ситника, А. Семенченка, В. Смолянюка, М. Требіна та інших. Водночас, незважаючи на значний діапазон наукових розробок із цієї проблематики, є брак дослі-

джень щодо механізмів формування та реалізації державної політики в сучасних умовах суспільного розвитку, тому є певна доцільність дослідження актуальних наукових і прикладних проблем, модернізації системи реалізації цивільного контролю над силовими структурами держави у сфері національної безпеки та оборони і забезпечення ефективності функціонування цього інституту, розроблення ефективного інструментарію демократичного цивільного контролю як складника національної безпеки.

Мета статті – поглиблення уявлень щодо вирішення актуальних питань демократичного цивільного контролю в секторі безпеки і оборони держави, пошуку ефективних інструментів оптимізації державної політики у сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Демократичний цивільний контроль у сфері національної безпеки України та оборони, як правило, розглядається як пріоритетний фактор демократизації оборонної сфери, важливий регулятор цивільно-військових відносин. Вченими науково обґрунтовано доцільність його встановлення, проаналізовано політико-правові основи функціонування та механізми здійснення, розглянуто сукупність суб'єктів і виявлено, що демократичний цивільний контроль над силовими структурами держави забезпечує реалізацію таких принципів демократії, як підпорядкованість військової політики та силових структур цивільній владі, недопущення політичної активності армії, унеможливлення функціонування її як самостійного суб'єкта політики [1; 2; 4]. У демократичних державах ефективність вирішення питань сектору безпеки і оборони безпосередньо залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами. Цивільний контроль над силовими та спеціальними структурами держави є не менш важливою ознакою демократії, ніж свобода слова, гендерна рівність, дотримання прав людини та громадянське суспільство.

Перехідний етап розвитку держави, трансформація тоталітарного політичного режиму у напрямі демократії передбачає кардинальні зміни в усіх сферах суспільно-політичного життя. Важливим складником демократичних державних перетворень є якраз демократизація оборонної сфери та цивільно-військових відносин, яка ліквідує в оборонній сфері залишки тоталітаризму та виняткового адміністрування, ідеологічного нашарування й тиску. Демократичні перетворення в галузі безпеки та оборони передбачають забезпечення найперше верховенства права, функціонування збройних сил виключно в інтересах суспільства, недопущення мілітаризації держави, оптимізацію та гармонізацію цивільно-військових відносин, унеможливлення пожвавлення політичної активності силових структур (як окремого владного інституту держави), підпорядкованість армії цивільній владі, деполітизацію, деідеологізацію, департизацію збройних сил, упередження зростання самостійності армії та воєначальників (особливо в періоди політичних та економічних криз). Важливим механізмом і пріоритетним засобом реалізації принципів демократизації оборонної сфери є встановлення ефективного цивільного контролю над силовими структурами країни. Проблема демократизації оборонної сфери через втілення механізмів цивільного контролю є актуальною проблемою і для України. Трансформаційні демократичні процеси, європейський напрям зовнішньої політики, функціонування України як активного суб'єкта міжнародних відносин вимагають динамічних демократичних перетворень у сфері безпеки та оборони через здійснення цивільного контролю над силовими структурами.

Ідея комплексного дослідження тематики в контексті проблем демократизації сфери безпеки і оборони, оптимізації цивільно-військових відносин через встановлення системи цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами привертає увагу багатьох науковців. Зокрема, американський дослідник С. Хантінгтон [11] уперше в новітній історії спробував систематизовано розглянути цивільно-військові відносини, він розробив

теорію вивчення цього суспільного явища та процесу; моделі цивільно-військових відносин різних за державним устроєм країн та їхній науковий аналіз проведений також у наукових працях закордонних учених, таких як С. Олійник, К. Райс (США), О. Владіміров, Ю. Дерюгін, Б. Порфір'єв, В. Серебрянников (РФ) та інших; на тему демократичного цивільного контролю над військовою сферою в різний час звертали увагу сучасні українські науковці: В. Горбулін, Ю. Даник, О. Маркєєва, О. Разумцев, М. Требін, І. Бінько, А. Гриценко, В. Косевцов, В. Кохно, Г. Перепелиця, В. Телелим, В. Говоруха; проблеми реформування сектору безпеки та демократичного цивільного контролю висвітлювали В. Горбуліна, А. Гриценко, В. Білоус, Г. Ситник, А. Семенченко, А. Качинський, О. Кузьмук, В. Рижих, В. Ліпкан, В. Шамрай [2–4; 7; 8].

Проаналізувавши низку сучасних публікацій і думки науковців, експертів, військових фахівців щодо поняття «цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами», зазначимо, що у фаховій літературі наводяться різні тлумачення цього терміна. Тому, на нашу думку, у межах курсу реформ сектору безпеки назріла необхідність удосконалення системи і механізмів цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави. Надаємо власне визначення поняття: «Демократичний цивільний контроль над силовими структурами держави є комплексом здійснюваних відповідно до законодавства України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх інститутів силових і спеціальних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій за умов чіткого визначення їхньої ролі, функції і завдання; забезпечення надійної схеми підпорядкування цих структур главі держави та парламенту; чіткого розмежування повноважень і відповідальності між органами публічної влади, між цивільними та військовими; дії ефективної системи демократичного цивільного контролю з боку парламенту; забезпечення високого престижу військової служби та високого рівня довіри до силових структур у суспільстві; для створення сприятливих умов для відкритого обговорення і прийняття важливих державних рішень із безпекових питань із залученням широких кіл громадськості, за винятком тих, що мають гриф секретності» [6–8].

Основними недоліками системи цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами України можна вважати такі: низьку суспільну активність і неадекватну громадянську відповідальність як посадовців і громадських організацій, так і пересічних громадян за стан справ у цій сфері; бюрократизацію і невідповідність вимогам часу стандартів і критеріїв оцінки об'єктів контролю сектору безпеки, їхньої функціональної діяльності; недостатню прозорість для цивільного контролю багатьох аспектів внутрішньої життєдіяльності сектору державної безпеки, зокрема, щодо кадрової політики, розв'язання проблем соціально-правового захисту співробітників тощо; певну декларативність правових актів, відсутність чіткого закріплення і дотримання процедур здійснення контролю, насамперед парламентського і громадського; низьку ефективність організації діяльності силових міністерств, нераціональну систему органів виконавчої влади на центральному рівні та неефективну організацію системи влади на регіональному рівні [10].

На нашу думку, у процесі реформування сектору безпеки і оборони та розширення цивільного контролю у сфері силових структур необхідно вирішити такі основні завдання: розробити (з урахуванням європейських стандартів і завдань, що покладаються на ті чи інші «силові» структури) і запровадити науково обґрунтовані внутрішні й зовнішні критерії та методики оцінювання їхньої функціональної діяльності та результатів; опрацювати пропозиції щодо зміни нормативно-правових актів з удосконалення системи і механізмів демократичного цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави, розвитку з цією

метою інституційних засад парламентського, президентського, урядового, судового та громадського контролю [4, с. 10].

У цьому аспекті доцільно сприяти створенню Українського центру демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та Координаційної ради з питань демократичного громадського контролю над силовими та спеціальними структурами держави і правоохоронної діяльності як недержавного демократичного органу; нормативно закріпити чітко визначені та регламентовані обов'язкові процедури здійснення демократичного цивільного контролю над діяльністю силових і спеціальних структур країни, передбачивши при цьому регулярність і конкретні часові межі щодо реалізації таких процедур; в інтересах досягнення демократичних стандартів у сфері державного управління сектором безпеки і оборони розмежувати сфери політичного та професійно-адміністративного керівництва цими силовими органами, а також здійснити девоєнізацію (заміщення військових посад на цивільні) частини їхнього особового складу, тобто залишити військові посади лише в структурах, що безпосередньо виконують правоохоронні функції; удосконалити парламентський контроль за розвідувальними органами, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень; забезпечувати формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного року (йдеться про так звані захищені статті в державному бюджеті країни); гармонізувати цивільно-військові відносини в суспільстві шляхом відновлення позитивного іміджу військових і правоохоронців і вдосконалення системи зв'язків із громадськістю [1–2].

Водночас зазначимо, що надання цивільному контролю за діяльністю силових структур сектору безпеки і оборони наукового змісту передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки, зокрема політології, психології, права, соціології, економіки, військових наук та інших, а також подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем державного управління [5]. При цьому проблема наукового обґрунтування шляхів підвищення ефективності цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами країни значно актуалізувалась після появи нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які набули вже сьогодні транснаціонального характеру та пов'язані з подіями на Донбасі та в Криму. Це стосується тероризму, організованої злочинності, нелегальної міґрації, сепаратизму, підігрітого силами зовні.

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони держави має дві основні мети, значення яких є різним залежно від специфіки конкретної країни, від її демократичних традицій чи то відсутності таких, від внутрішньо- та зовнішньополітичної ситуації. Для усталених демократій з виробленими та апробованими часом моделями взаємовідповідальної комунікації між цивільним суспільством і владними інституціями основною метою є сприяння подоланню зовнішніх загроз, а супутньою проблемою – «спротив матеріалу», себто скептицизм військового керівництва щодо компетентності, експертного потенціалу «цивілів», негнучкість бюрократичних структур військових інституцій [8]. А для держав із менш розвиненими демократичними практиками та інституціями не менш важливою метою демократичного цивільного контролю є становлення його як запобіжника від зловживання «озброєною владою» своїми повноваженнями і можливостями – у діапазоні від окремих локальних порушень людських і громадянських прав та свобод і аж до спроб збройних переворотів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На наше переконання, головними елементами реформ у сфері національної оборони, оборонної та правоохоронної діяльності демократичних країн є військова реформа, реформа поліції,

розвідки, судова реформа, реформа пенітенціарної системи, прикордонного контролю, а також вжиття заходів, спрямованих на посилення цивільного управління та демократичної звітності апарату сектору безпеки перед громадянським суспільством за умови суворого дотримання державної таємниці. Джерелом сучасного дискурсу з питань реформування сектором безпеки і оборони держави є сучасна парадигма-концепція військово-цивільних відносин. Із самого початку під цим розумівся лише громадський контроль над військовою сферою безпеки і оборони, але поступово сюди увійшли також інші державні органи влади. Зокрема, такий підхід ліг в основу документів ЄС щодо реформування сектору безпеки, і які є в основі реформування посттоталітарного апарату військового управління країн постсоціалістичного табору.

Список використаних джерел:

1. Ворона П.В. Інститут цивільного контролю над силовими структурами держави як фактор євроатлантичної інтеграції. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції* : мат-ли 15-ї регіон. наук.-практ. конф. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 248–252.
2. Галушко С.О. Демократичний контроль за організаціями внутрішньої і зовнішньої безпеки. URL: <http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/04.pdf>.
3. Говоруха В.В. Вплив факторів мотивації та демотивації на ефективність державного управління у сфері національної безпеки і оборони. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_54.
4. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки. *Стратегічна панорама*. 2004. № 3. С. 15–24.
5. Даник Ю.Г., Катков Ю.І., Пічугін М.Ф. Національна безпека: запобігання критичним ситуаціям : монографія. Житомир : Рута, 2006. 388 с.
6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 22.07.2019).
7. Сіцінський А.С., Вичалківська Ю.С. Деякі питання удосконалення механізмів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 6. С. 33–36.
8. Поляков Л.І. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні. *Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння: офіційний сайт*. URL: <https://cacds.org.ua/?p=3277> (дата звернення: 22.07.2019).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 22.07.2019).
10. Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы по демократическому контролю над внутренними службами безопасности. Резолюция 1999 г. № 1402. URL: https://sensor.net.ua/resonance/373783/sbu_reformirovat_nelzya_otstavit.
11. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва : ООО «Издательство АСТ», 2003. 603 с.

References:

1. Vorona P.V. (2018) Instytut tsyvilnoho kontrolyu nad sylovymy strukturamy derzhavy yak faktor yevroatlantlychnoyi intehratsiyi [Institute of Civil Control over the Structural Structures of the State as a Factor of Euro-Atlantic Integration], materialy 15-yi rehion. nauk.-prakt. konf. “Aktualni problemy yevropeyskoyi ta yevro-atlantlychnoyi intehratsiyi” [Current Problems of European and Euro-Atlantic Integration], DRIDU NADU. 2018. P. 248–252 [Ukraine].

2. Halushko S.O. (2008) Democratic Control of Internal and External Security Organizations [Democratic Control of Internal and External Security Organizations]. URL: <http://www.npu.edu.ua/media/kunena/attachments/legacy/files/04.pdf> [Ukraine].

3. Hovorukha V.V. (2008) Vplyv faktoriv motyvatsiyi ta demotyvatsiyi na efektyvnist derzhavnoho upravlinnya u sferi natsionalnoyi bezpeky i oborony [Influence of motivation and demotivation factors on the effectiveness of public administration in the field of national security and defense]. *Derzhavne budivnytstvo*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_54. [Ukraine].

4. Horbulin V.P., Kachyns'kyi A.B. (2004) Metodolohichni zasady rozrobky stratehiyi natsionalnoyi bezpeky. *Stratehichna panorama*. 2004. № 3. P. 15–24 [Ukraine].

5. Danyk Yu.G., Katkov Yu.I., Pichuhin M. Natsionalna bezpeka: zapobihannya krytychnym sytuatsiyam : monohrafiya [National Security: Emergency Prevention]. Zhytomyr : Ruta, 2006. 388 p. [Ukraine].

6. Zakon Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy” [On National Security of Ukraine: Law of Ukraine] dated June 21, 2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (end date 22/07/2019).

7. Sitsynskyy A.S., Vychalkivska Yu.S. (2018) Deyaki pytannya udoskonalennya mekhanizmiv demokratychnoho tsyvilnoho kontrolyu nad sektorom bezpeky i oborony Ukrainy [Home issues of improvement of mechanisms of democratic civilian control over the security and defense sector of Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. Kyiv, 2018. № 6. P. 33–36. [Ukraine].

8. Polyakov L.I. (2017) Do pytannya efektyvnosti y systemnosti demokratychnoho tsyvilnoho kontrolyu nad viyskovymy v Ukraini [On the Issue of the Effectiveness and Systematic Democratic Civilian Control of the Military in Ukraine] *Tsentr doslidzhen armiyi, konversiyi ta rozzbroyennya*, 2017. [Ukraine].

9. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 r. “Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrainy” [On the National Security Strategy of Ukraine]. Ukaz Prezydenta Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. [Ukraine].

10. Rekomendatsyy Parlament·skoy Assambley Soveta Evropy po demokratycheskomu kontrolyu nad vnutrennyimi sluzhbamy bezopasnosti [Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the democratic control of internal security services.]. *Rezolyutsyya 1999 h. № 1402*. URL: https://censor.net.ua/resonance/373783/sbu_reformirovat_nelzya_otstavit.

11. Khantinton S. *Stolknovenye tsivilizatsiy* [The clash of civilizations] Moskva : OOO “Izdatelstvo AST”, 2003. 603 p. [Russia].

Я. Ю. Швидкий, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

МІСЦЕ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті виявлено, що успішність і безпечність розвитку держави неможливі без чітко усвідомленого впливу цінності та зацікавленості населення у формуванні національної безпеки. Безумовно, проблеми, що наявні у сфері національної безпеки, не обмежені лише військовим, економічним, екологічним або інформаційним аспектами, а охоплюють майже всі рівні життя та діяльності населення України. З'ясовано сутність національної безпеки та проаналізовано основні нормативні акти щодо її забезпечення. Варто зауважити, що формування національної безпеки відбувається у межах відносин громадянина та держави, суспільства та держави, громадянина і суспільства. З огляду на це можна дійти висновку, що національна безпека характеризує внутрішні та міждержавні відносини, які є показником ефективності системи державної, правової та суспільної безпеки, прав і свобод кожного громадянина, самостійного розвитку, суверенітету держави від різноманітних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру. Визначено чинники впливу на процес впливу корупційних діянь. З'ясовано, що ключовими завданнями розбудови національної безпеки, на які варто звернути увагу на сучасному етапі розвитку нашої держави та внести відповідні зміни у стратегічні нормативні документи, є такі: впровадити комплексний підхід до протидії різного роду загроз широкого діапазону; налагодити ефективну взаємодію між усіма суб'єктами як державного, так і недержавного рівня у сфері протидії корупції; запровадити єдиний підхід для того, щоби виявляти, ідентифікувати та оцінювати загрози, підвищити рівень обізнаності кожної групи суб'єктів з особливостями її впливу у сфері протидії корупції; забезпечити безперервність процесу держуправління та формування бізнес-процесів, надати критично важливі послуги населенню; провести навчання, тренування, визначити порядок дій під час кризових моментів і після них для того, щоби забезпечити високий рівень готовності кожної групи суб'єктів; налагодити стійкі двосторонні канали комунікації між державними та місцевими органами влади та населенням у сфері протидії корупції тощо.

Ключові слова: корупція, корупційні діяння, корупційні злочини, протидія корупції, національна безпека.

Ya. Yu. Shvydkyi. Place of anti-corruption in the system of national security system

The article found that the success and security of the state's development are impossible without a clearly conscious influence of the value and interest of the population in the formation of national security. Certainly, the problems that exist in the field of national security are not limited to military, economic, environmental or information aspects, but cover almost all levels of life and activity of the population of Ukraine. The essence of national security is clarified and the main normative acts are analyzed. It is worth noting that the formation of national security occurs within the framework of relations between the citizen and the state, society and state, citizen and society. In view of this, it can be concluded that national security characterizes internal and interstate relations, which are an indicator of the effectiveness of the system of state, legal and social security, the rights and freedoms of every citizen, independent development, sovereignty of the state against various threats of internal and external character. Factors of influence on process of influence of corruption actions are determined. It has been found out that the key tasks of building national security, which should be addressed at the current stage of development of our country and to make corresponding changes in strategic normative documents, are: to introduce a comprehensive approach to counteracting various kinds of threats of a wide range; to establish effective interaction between all actors, both state and non-state level in the sphere of combating cor-

ruption; introduce a unified approach to identify, identify and evaluate threats, and to raise awareness among each group of entities about the specificities of its impact in the area of anti-corruption; to ensure continuity of the process of state administration and formation of business processes, to provide critical services to the population; conduct training, training, determine the course of action during and after a crisis, in order to ensure a high level of preparedness for each group of subjects; to establish stable bilateral channels of communication between state and local authorities and the population in the sphere of combating corruption, etc.

Key words: corruption, corruption, corruption crimes, counteraction to corruption, national security.

Постановка проблеми. Для системи підтримки нацбезпеки і процесу ухвалення рішень кожної держави особливого значення набуває втілення концептуальних політичних документів країни, передусім Стратегії національної безпеки. Завдяки таким документам висвітлюється система офіційного бачення того, які роль і місце повинна мати держава у сьгоднішніх світових реаліях, її національні цінності, інтереси й цілі, якими силами, засобами й способами мають попереджатися та знешкоджуватися зовнішні і внутрішні загрози. Відповідними законами визначаються організаційні основи та засади, за якими функціонує система підтримки національної безпеки, а вказані стратегічні документи своїми положеннями можуть окреслювати напрями розбудови або ж трансформації такої системи.

Водночас перетворення, через які проходить глобальне безпекове середовище, викликають потребу певним чином вдосконалити концептуальні підходи до підтримки національної безпеки з метою адекватно та ефективно реагувати щодо нових викликів і загроз, що має відобразитися й у змісті державних стратегічних документів відповідного типу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти цієї сфери досліджували такі науковці, як: Л. Бобрицький, В. Горник, Є. Кобко, В. Лагодіна, М. Пірен, О. Резнікова, А. Собкарь та інші вчені. Однак, на нашу думку, сучасні реалії зумовлюють актуальність подальших досліджень ролі та місця протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України.

Мета статті – з'ясувати місце протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Успішність і безпечність розвитку держави неможливі без чітко усвідомленого впливу цінності та зацікавленості населення у формуванні національної безпеки. Безумовно, проблеми, що наявні у сфері національної безпеки, не обмежені лише військовим, економічним, екологічним або інформаційним аспектами, а охоплюють майже всі рівні життя та діяльності населення України.

М. Пірен зазначає: «... невіддільною функцією кожної держави як суспільного утворення є створення виваженої, реально здійснимої, принципово правдивої, ефективно консолідуючої політики національної безпеки, яка покликана гарантувати для всіх її регіонів сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності її громадян, державних інституцій, захищати життєво важливі інтереси людей, суспільства й держави загалом від зовнішніх і внутрішніх загроз. Національна безпека України є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей українського народу» [5].

А. Собкарь пропонує таке визначення досліджуваного поняття: «Національна безпека – це надзвичайно складна багаторівнева функціональна система, що відображає тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість безпеки особистості та суспільства на всіх рівнях – від міжнародного до конкретного локального або регіонального. Проте всі рівні цієї системи повинні будуватися в узгодженні з принципом сталого розвитку. «Без безпеки немає стійкого розвитку і повна безпека виникає тільки під час сталого розвитку» [7].

Варто зауважити, що формування національної безпеки відбувається у межах відносин громадянина та держави, суспільства та держави, громадянина і суспільства. З огляду на це

можна дійти висновку, що національна безпека характеризує внутрішні та міждержавні відносини, які є показником ефективності системи державної, правової та суспільної безпеки, прав і свобод кожного громадянина, самостійного розвитку, суверенітету держави від різноманітних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру.

Необхідно розробити Стратегію національної безпеки, адже це визначено в українському законодавстві: до 2018 р. – у Законі України «Про основи національної безпеки України», зараз – у Законі України «Про національну безпеку України». Хоч у першому законодавчому акті не було встановлено чітких вимог щодо створення подібного документа, практично він містить визначення загроз національній безпеці, а також перелік пріоритетних напрямів і завдань для відповідної державної політики. Згідно зі світовою практикою має відбуватися періодичне оновлення таких стратегій, щоби було враховано те, як змінюється безпекове середовище.

Погоджуємося з О. Резніковою, що «... перша Стратегія національної безпеки України (далі – Стратегія) була прийнята в 2007 р. У документі визначався досить широкий спектр загроз національній безпеці, багато з яких залишаються актуальними й донині. Йдеться, зокрема, про невідповідність сектору безпеки України потребам суспільства, недостатню національну єдність і консолідацію суспільства, негативні зовнішні впливи на інформаційний простір, про тероризм тощо. Водночас завдання державної політики у сфері національної безпеки були визначені значною мірою декларативно, що не сприяло досягненню визначених цілей із подолання або мінімізації дії загроз» [6].

Попри те, що загрози і пріоритети держполітики в галузі нацбезпеки у своїй переважній більшості на початок 2014 р. не втратили актуальності, обставини в Україні щодо неї піддалися радикальним змінам – Російська Федерація (РФ) розпочала широкомасштабну агресію проти нашої країни. Необхідна була негайна реакція, адже треба було захистити національний суверенітет і територіальну цілісність країни, зберегти життя українців. Зважаючи на те, що Україна не мала і не має членства в жодному міжнародному військово-політичному союзі, необхідно було покладатися винятково на себе, а це зумовлювало потребу, відповідно, перерозподілити державні ресурси та переглянути пріоритети у національній безпеці і обороні.

В. Лагодіна підкреслює: «Проблема досягнення усталеної безпеки стояла перед народами у всі часи й не є новою. Актуальність безпеки постала одночасно з виникненням держави. Вона дотепер залишається найважливішою функцією кожної держави. Теоретико-методичні основи вирішення цього питання весь час перебувають на стадії свого вдосконалення в результаті складної структури національної безпеки як системного явища й високої динаміки її ускладнення» [4].

При цьому «говорячи про Україну сьогодні, то до актуальних загроз національній безпеці нашої держави слід віднести агресивні дії Російської Федерації, що чиняться для виснаження української економіки і підризу суспільно-політичної стабільності задля знищення Української держави і захоплення її території; неефективність системи гарантування національної безпеки і оборони України, корупція та неефективна система державного управління, економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення, загрози енергетичній безпеці, загрози інформаційній безпеці, загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів, загрози безпеці критичної інфраструктури, загрози екологічній безпеці тощо» [3].

У ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» визначається, що РНБО України відповідно до однієї зі своїх функцій має координувати та контролювати діяльність виконавчих структур щодо галузі нацбезпеки і оборони у мирні часи, за обставин, коли запроваджено воєнний або надзвичайний стан і коли виникають кризові ситуації, що становлять загрозу для національної безпеки нашої країни.

Л. Бобрицький зазначає: «Роль Ради національної безпеки і оборони України як органу координації і контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері національної безпеки під час виявлення ними корупційних проявів ускладнюється декількома чинниками. Серед них можна виділити такі [1]: низький рівень довіри населення правоохоронним органам і неготовність до співпраці в подоланні корупційних проявів; недостатній професіоналізм правоохоронних органів щодо встановлення ефективного інформаційного зв'язку з населенням; низький рівень профілактичної роботи правоохоронних органів під час здійснення заходів із виявлення корупційних проявів; недостатність правового регулювання щодо контролю за процедурою перевірки заяв і повідомлень про злочини; потребу розвитку правового механізму координації та контролю за діяльністю правоохоронних органів із боку Ради національної безпеки і оборони України в боротьбі з корупцією».

Науковець В. Горник виділяє «... дві загальні перешкоди громадській участі у запобіганні корупції: спротив державних органів; недостатню мотивацію самих громадських організацій та громадян». У цьому зв'язку для підвищення ролі громадянського суспільства в антикорупційній діяльності автор рекомендує [2]: «... сформулювати і законодавчо закріпити принципи взаємодії органів державної влади та громадських організацій згідно з ідеологією партнерства; законодавчо закріпити право громадян на доступ до інформації про діяльність державних органів і визначити механізми такого доступу; передбачити законом право громадських організацій на участь у бюджетному процесі; запровадити антикорупційну освіту в школах, вищих навчальних закладах тощо; визначити фізичних та юридичних осіб, які можуть стати жертвами корупції, залучати їх для відстоювання інтересів перед владними структурами; сприяти становленню та розвитку незалежних ЗМІ тощо».

Ключовими завданнями розбудови національної безпеки, на які варто звернути увагу на сучасному етапі розвитку нашої держави та внести відповідні зміни у стратегічні нормативні документи, є такі:

- впровадити комплексний підхід до протидії різного роду загроз широкого діапазону;
- налагодити ефективну взаємодію між усіма суб'єктами як державного, так і недержавного рівня у сфері протидії корупції;
- запровадити єдиний підхід для того, щоб виявляти, ідентифікувати та оцінювати загрози, підвищити рівень обізнаності кожної групи суб'єктів з особливостями її впливу у сфері протидії корупції;
- забезпечити безперервність процесу держуправління та формування бізнес-процесів, надати критично важливі послуги населенню;
- провести навчання, тренування, визначити порядок дій під час кризових моментів і після них для того, щоб забезпечити високий рівень готовності кожної групи суб'єктів;
- налагодити стійкі двосторонні канали комунікації між державними та місцевими органами влади та населенням у сфері протидії корупції тощо.

Щоби врегулювати питання відповідальності за злочини корупційного характеру, потрібно дещо змінити чинне законодавство щодо того, як мають діяти правоохоронні органи в цьому контексті за низкою напрямів:

1) врахування світових норм у галузі відповідальності за правопорушення корупційного плану та інші злочини, що мають корупційний складник, зокрема, щодо тлумачення терміна «корупція», встановлення чітких меж між кримінальною, адміністративною, дисциплінарною, цивільно-правовою відповідальністю за прояви корупції, збільшення переліку суб'єктів корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичним особам;

2) здійснення системного та завершеного, концептуального обґрунтування антикорупційної законодавчої бази, що дасть змогу нівелювати наявні в ньому прогалини та колізії;

3) вдосконалення процедури притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення, зокрема збалансування засобів стосовно наведення доказів у межах справ щодо корупційних правопорушень між структурами, які проводять досудове слідство, та громадянами, яких підозрюють у корупційних діях;

4) створення єдиного механізму, який дасть змогу вести міжвідомчу статистику щодо того, як провадять діяльність судові та правоохоронні органи в галузі антикорупційної боротьби.

Співпраця між державою та громадянським суспільством щодо запобігання корупційним проявам є значимим фактором нацбезпеки. Зокрема, органам державної влади досить важливо діяти прозоро, щоби згуртувати суспільство, адже це зробить його стійкішим перед загальнонаціональними загрозами. Законодавча база для здійснення такої прозорої діяльності ґрунтується на законі про доступність інформації, в якому повинні міститися такі складники: презумпція відкритості; чітко визначені та перелічені винятки; способи здійснити доступ до даних; механізм, що забезпечує дієвий контроль.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у системі підтримки національної безпеки є низка своїх складників, до яких зараховують виконання таких завдань: захищати державний суверенітет і територіальну цілісність; гарантувати конституційний лад; створювати умови для того, щоб уможливити політичну та економічну незалежність; забезпечувати громадський порядок; протидіяти злочинності та інше. Необхідно наголосити, що здійснення усіх зазначених дій займаються уповноважені на це органи, які згідно з власною компетенцією здійснюють втілення різних державних програм, положень, директив і міжнародних договорів, а також вітчизняних законодавчих норм. У всіх них є основне завдання, покладене на них державою, – надійно захищати національні інтереси, відповідно до чого відбувається створення належних умов для того, щоб кожна особистість, суспільство та держава могли стабільно розвиватися. Варто наголосити, що ця політика буде ефективною, якщо пріоритетними будуть несилові способи захищати національні інтереси та цінності.

Необхідно негайно вирішити проблему з координацією та контролем діяльності держструктур, що запобігають корупційним проявам і забезпечують інституційну протидію явищу корупції. Актуалізується необхідність створити спеціалізований антикорупційний орган, що займатиметься досудовими розслідуваннями та координацією дій у цій галузі. Тому до пріоритетних завдань держави, які покликані зміцнити національну безпеку, належать такі: створити дієву систему запобігання корупційним діям, розробити комплексні заходи для боротьби з явищем корупції, виявити та подолати всі його соціальні причини і наслідки, координувати взаємодію між правоохоронними органами і суспільними інститутами в антикорупційній боротьбі.

Список використаних джерел:

1. Бобрицький Л.В. Рада національної безпеки і оборони України як орган координації і контролю у боротьбі з корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 95–102.
2. Горник В.Г. Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : «Державне управління»*. 2018. Т. 29(68). № 3. С. 123–130.
3. Кобко Є.В. Система забезпечення національної безпеки України: елементи та характер їх реалізації в сучасних умовах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 112–116.
4. Лагодіна В.О. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. *Правова інформатика*. 2007. № 2(14). С. 69–76.

5. Пірен М.І. Політичні засади національної безпеки в системі регіонального управління. *Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України* / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. Ч. I. 380 с.

6. Резнікова О.О. Розробка Стратегії національної безпеки з урахуванням принципів національної стійкості. *Стратегічна панорама*. Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. № 2. С. 5–11.

7. Собакарь А.О., Нестерцова-Собакарь О.В. Категоріально-теоретичний вимір національної безпеки України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 107–111.

References:

1. Bobryts'kyj L.V. (2009), "Rada natsional'noi bezpeky i oborony Ukrainy iak orhan koor-dynatsii i kontroliu u borot'bi z koruptsiieiu" ["Security and Defense Council of Ukraine as a body of coordination and control in the fight against corruption"]. *Borot'ba z orhanizovanoi zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka) [Combating Organized Crime and Corruption (Theory and Practice)]*. Vol. 20. P. 95–102.

2. Hornyk V.H. (2018), "Derzhavne upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky ta okhorony hromads'koho poriadku" ["Public administration in the field of public security and public order"]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Seriia : "Derzhavne upravlinnia" [Scientific notes of TNU Vernadsky. Series : Public Administration]*. T. 29 (68). № 3. P. 123–130.

3. Kobko Ye.V. (2018), "Systema zabezpechennia natsional'noi bezpeky Ukrainy: elementy ta kharakter ikh realizatsii v suchasnykh umovakh" ["The system of national security of Ukraine: elements and nature of their implementation in modern conditions"]. *Naukovyy visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav [Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs]*. № 4. P. 112–116.

4. Lahodina V.O. (2007), "Natsional'na bezpeka iak zmist i meta derzhavnoi Polityky ukrainy" ["National Security as the Content and Purpose of the State Policy of Ukraine"]. *Pravova informatyka [Legal Informatics]*. № 2(14). P. 69–76.

5. Piren M.I. (2000), "Politychni zasady natsional'noi bezpeky v systemi rehional'noho upravlinnia" ["Political principles of national security in the system of regional governance"]. Kyiv : Vyd-vo UADU. Vol. 2. Ch. I. 380 p.

6. Reznikova O. O. (2018), "Rozrobka Stratehii natsional'noi bezpeky z urakhuvanniam pryntsyviv natsional'noi stijkosti. Stratehichna panorama" ["Development of the National Security Strategy taking into account the principles of national sustainability. Strategic panorama"]. *Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen' [National Institute for Strategic Studies]*. № 2. P. 5–11.

7. Sobakar' A.O., Nestertsova-Sobakar' O.V. (2018), "Katehorial'no-teoretychnyj vymir natsional'noi bezpeky Ukrainy" ["Categorical-theoretical dimension of Ukraine's national security"]. *Naukovyy visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav [Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs]*. № 4. P. 107–111.

НОТАТКИ